Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 15 de enero de 2013*

«Ayudas de Estado — Concesión directa de las obras de construcción y de la gestión posterior de un tramo de autopista — Decisión de archivar la denuncia — Recurso de anulación — Acto recurrible — Legitimación — Afectación individual — Admisibilidad — Concepto de ayuda — Fondos estatales»

En el asunto T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), con domicilio social en Roma (Italia), representada por el Sr. M. Maresca, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Rossi y D. Grespan, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA, representada por los Sres. C. Malinconico y P. Clarizia, abogados,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión, de 10 de febrero de 2010, por la que se desestima una denuncia presentada por la demandante relativa a las supuestas ayudas de Estado ilegales concedidas por la República italiana a CAV,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por la Sra. I. Pelikánová (Ponente), Presidenta, y la Sra. K. Jürimäe y el Sr. M. van der Woude, Jueces;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de junio de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Mediante carta de 10 de julio de 2008 (en lo sucesivo, «denuncia»), dirigida a la Comisión de las Comunidades Europeas, la demandante, Associazione Italiana delle Società Concessionarie per la costruzione e l'esercizio di Autostrade e Trafori stradali (Aiscat), denunció la infracción por parte del Gobierno italiano de las normas de la Unión en materia de acceso al mercado, competencia y ayudas de Estado. En su opinión, las autoridades italianas adjudicaron directamente, en virtud del artículo 2, apartado 290, de la Ley nº 244, de 24 de diciembre de 2007 (suplemento ordinario del GURI nº 300, de 28 de diciembre de 2007), a la coadyuvante –la sociedad Concessioni autostradali Venete - CAV SpA, en la que tienen una participación la región del Véneto (Italia) y la Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS), perteneciente al Estado italiano– el contrato de gestión y mantenimiento ordinario y extraordinario del tramo de la autopista A4 llamado «Passante di Mestre» (en lo sucesivo, «Passante»).

2 El Passante es un tramo de autopista puesto en servicio el 8 de febrero de 2009, que los usuarios pueden utilizar en lugar de la autopista A57, llamada «Tangenziale di Mestre», y/o de la autopista A27, para conectar Padua (Italia), en ambos sentidos, tanto con Belluno (Italia) en el norte, como con Trieste (Italia) en el este. La construcción de dicho tramo de autopista tenía por objeto resolver los problemas de congestión de las autopistas A57 y A27. A los efectos de la presente sentencia, la denominación «Tangenziale» se aplicará a los tramos de las autopistas A57 y A27 que pueden evitarse utilizando el Passante.

3 Mediante escrito de 4 de noviembre de 2009, firmado por la Directora de la Dirección «Mercado Interior y Desarrollo Sostenible» de la Dirección General (DG) «Energía y Transportes», la Comisión comunicó a la demandante que, sobre la base de la información disponible y, en particular, a la luz de las disposiciones de los contratos relativos a la gestión del Passante por CAV, quedaba excluida toda ventaja injustificada en beneficio de esta empresa. Al final del escrito, se señalaba, además, que éste se enviaba de conformidad con el artículo 20, apartado 2, segunda frase, del 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).

4 Mediante escrito de 12 de noviembre de 2009, la demandante reiteró la denuncia, pidiendo a la Comisión que examinara la concesión de que se trata en beneficio de CAV desde el punto de vista de la adjudicación sin licitación de la construcción y gestión del Passante, así como a la luz del incremento del peaje en las autopistas A57 y A27, que constituían vías alternativas al Passante.

5 En el mencionado escrito, la demandante subrayó en particular, por lo que respecta a la supuesta infracción de las normas sobre ayudas de Estado, que el importe del peaje en la Tangenziale se había incrementado, a fin de garantizar la equivalencia del peaje que han de pagar los usuarios por el trayecto completo efectuado en los dos tramos, pese a que el Passante es más largo que la Tangenziale. Según la denunciante, habida cuenta de que el producto de dicho incremento sirvió para financiar la construcción del Passante, CAV, en cuanto operadora del Passante, se benefició de una ayuda de Estado.

6 Mediante escrito de 10 de febrero de 2010, también firmado por la Directora de la Dirección «Mercado Interior y Desarrollo Sostenible» de la DG «Energía y Transportes» (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la Comisión respondió a ese segundo escrito de denuncia, basándose de nuevo en el artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999.

7 En la decisión impugnada, la Comisión indicó, en primer lugar, por lo que se refiere al extremo de la adjudicación sin licitación del contrato litigioso, que el 14 de abril de 2009 había archivado el procedimiento de infracción 2008/4721, abierto a este respecto, puesto que se reunían los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para la adjudicación directa del contrato a CAV.

8 En segundo lugar, por lo que respecta a la infracción alegada de las normas aplicables a las ayudas de Estado, la Comisión indicó que de la información de que disponía no se desprendía infracción alguna del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187, p. 42), en su versión modificada. Por otra parte, habida cuenta de que los usuarios de la Tangenziale pagaban el peaje directamente a CAV, no parecían estar implicados fondos estatales. La Comisión añadió que las obligaciones impuestas a CAV en las diferentes cláusulas contractuales relativas a la concesión excluían toda ventaja indebida en beneficio de CAV.

9 En tercer lugar, por último, la Comisión consideró que el hecho de que, mediante la adjudicación de la concesión a CAV en cuanto empresa perteneciente al sector público, el Gobierno italiano reconquistara un mercado anteriormente liberalizado, a saber, el de las autopistas de peaje, no implicaba necesariamente el otorgamiento de una ayuda de Estado en beneficio de CAV.

Procedimiento y pretensiones de las partes

10 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 19 de abril de 2010, la demandante interpuso el presente recurso.

11 Mediante escrito separado, registrado en la Secretaría del Tribunal el 2 de julio de 2010, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad al amparo del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El 30 de julio de 2010, la demandante presentó sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

12 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 17 de diciembre de 2010, CAV solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. La Comisión y la demandante presentaron sus observaciones sobre la admisibilidad de la demanda de intervención los días 19 de enero y 2 de febrero de 2011, respectivamente.

13 Mediante auto del Tribunal (Sala Cuarta) de 28 de febrero de 2011, se unió la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo del asunto y se reservó la decisión sobre las costas.

14 Mediante auto de 2 de marzo de 2011, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal autorizó a CAV a intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

15 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Cuarta) 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, formuló preguntas escritas a las partes. Las partes respondieron dentro del plazo señalado.

16 En la vista de 20 de junio de 2012 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal. Tras la referida vista, el Tribunal (Sala Cuarta) reabrió la fase oral mediante auto de 11 de julio de 2012. En la misma fecha, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal instó a la parte demandante a que presentara determinados

documentos. La demandante aportó los documentos requeridos dentro del plazo fijado. La coadyuvante y la Comisión presentaron observaciones sobre los documentos aportados los días 2 y 27 de agosto de 2012, respectivamente.

17 El 29 de agosto de 2012, el Tribunal declaró concluida la fase oral.

18 La demandante solicita al Tribunal que anule la decisión impugnada.

19 La Comisión, apoyada por CAV, solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

A. *Sobre la admisibilidad*

20 La Comisión invoca dos causas de inadmisión, basadas, en primer lugar, en que la decisión impugnada no constituye un acto recurrible en el sentido del artículo 263 TFUE y, en segundo lugar, en la falta de legitimación de la demandante.

1. *Sobre la primera causa de inadmisión, basada en que la decisión impugnada no constituye un acto recurrible*

21 La Comisión alega esencialmente que la decisión impugnada se limitaba a informar a la demandante, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, de que a dicha institución le resultaba imposible pronunciarse, puesto que, a la luz de la información que obraba en su poder, el caso no parecía implicar la concesión de una ayuda ilegal. En su opinión, ha de distinguirse este supuesto de aquel otro, al que hace referencia la tercera frase del mismo apartado, en el que la Comisión, a raíz de una denuncia, inicia la fase previa de examen a cuyo término adopta una decisión con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 659/1999, de la que informará al denunciante.

22 Ahora bien, añade la Comisión, en el presente asunto, por lo que respecta al fondo de la decisión impugnada, de los tres aspectos relativos a una posible incompatibilidad con las normas en materia de ayudas de Estado que la demandante suscitó en su denuncia, ninguno se basa en elementos suficientes que permitan considerar que existen circunstancias pertinentes para un posible examen en el sentido de las normas vigentes en materia de ayudas de Estado.

23 Según la Comisión, por último, numerosas razones de carácter formal impiden considerar que la decisión impugnada sea un acto susceptible de recurso. En efecto, la Comisión pone de relieve, en primer lugar, que únicamente se pronunció sobre la denuncia un director de la DG «Energía y Transportes», y no la propia Comisión como órgano colegiado; en segundo lugar, que la decisión impugnada no estaba dirigida al Estado miembro interesado, como deben estarlo todas las decisiones en materia de ayudas de Estado, y, en tercer lugar, que hizo referencia expresa al artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, al instar a la demandante a continuar el diálogo con sus servicios si lo consideraba oportuno.

24 La demandante alega esencialmente que de la decisión impugnada se desprende que la Comisión adoptó una postura definitiva sobre la inexistencia de una ayuda de Estado en el caso de autos y, por consiguiente, se negó a incoar el procedimiento de investigación formal. En tales circunstancias, concluye la demandante, los argumentos de orden formal invocados por la Comisión carecen de pertinencia.

25 Procede señalar que, en lo sustancial, la postura de la Comisión se resume en considerar que, ante una denuncia en materia de ayudas de Estado, puede iniciar la fase previa del procedimiento de investigación que conducirá a una decisión en el sentido del artículo 4, del Reglamento nº 659/1999, o, si considera que no existen motivos suficientes para pronunciarse sobre el caso, archivar la demanda sin abrir la fase previa. En este último supuesto, el demandante no dispone de ninguna vía de recurso para oponerse al archivo de la denuncia.

26 Ahora bien, es preciso hacer constar que esta postura ha sido invalidada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

27 En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el examen de una denuncia en materia de ayudas de Estado conlleva necesariamente la apertura de la fase previa de examen a la que la Comisión está obligada a poner fin mediante la adopción de una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999. En el supuesto en el que, a raíz del examen de una denuncia, la Comisión declare que el examen no permite llegar a la conclusión de que existe una ayuda de Estado, dicha institución se niega implícitamente a iniciar el procedimiento de investigación formal, medida que es imposible calificar de mero acto de trámite (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, Rec. p. I-11911, apartados 49 a 51 y 53).

28 Por lo tanto, una vez que el denunciante ha presentado sus observaciones complementarias tras un primer escrito de la Comisión informándolo, con arreglo al artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, de que considera que no existen motivos suficientes para pronunciarse sobre el asunto, la Comisión está obligada, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, a poner término a la fase previa de examen mediante la adopción de una decisión con arreglo al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, del mismo Reglamento, a saber, una decisión en la que declare la inexistencia de la ayuda, una decisión de no formular objeciones o una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2008, Athinaïki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartado 40).

29 Por lo demás, para determinar si un acto de la Comisión constituye tal decisión, ha de tenerse en cuenta únicamente la esencia de éste y no el hecho de si satisface o no determinados requisitos formales. Si no fuera así, la Comisión podría sustraerse al control del juez comunitario por el mero incumplimiento de esos requisitos formales (sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, citada en el apartado 28 *supra*, apartados 44 a 46).

30 En particular, de dicha jurisprudencia se desprende que procede desestimar el argumento de la Comisión de que su obligación de adoptar una decisión tras la fase previa de examen o la calificación jurídica de su reacción a una denuncia, está supeditada a una condición relativa a la calidad de la información facilitada por el denunciante, a saber, su pertinencia o su carácter detallado. Por lo tanto, la escasa calidad de la información facilitada en apoyo de una denuncia no puede dispensar a la Comisión de su obligación de iniciar la fase previa de examen ni de poner fin al examen mediante una decisión con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 659/1999.

31 Por otra parte, ha de añadirse que, contrariamente a los argumentos formulados por la Comisión, tal interpretación de la sentencia NDSHT/Comisión, citada en el apartado 27 *supra*, no le impone una obligación de examen desmesurada en el supuesto de que la información facilitada por el denunciante sea vaga o se refiera a un ámbito muy amplio. En efecto, si bien las sentencias Athinaïki Techniki/Comisión –citada en el anterior apartado 28– y NDSHT/Comisión –citada en el anterior

apartado 27– mencionan específicamente la obligación de la Comisión de iniciar, a raíz de la recepción de una denuncia en materia de ayudas de Estado, la fase previa de examen y de poner fin a la misma mediante una decisión formal, tales sentencias no contienen, en cambio, ninguna indicación sobre el alcance de la investigación que la Comisión debe llevar a cabo en el marco de la referida fase previa de examen.

32 En el caso de autos, la demandante ya había presentado observaciones complementarias tras una primera información por parte de la Comisión en virtud del artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, comunicándole que no tenía intención de tramitar la denuncia. En estas circunstancias, la Comisión estaba obligada a adoptar una decisión con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 659/1999. Como se desprende de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 29, para determinar si la decisión impugnada constituye una decisión de ese tipo, ha de examinarse únicamente si, teniendo en cuenta su esencia y la intención de la Comisión, ésta ha fijado definitivamente en ella su posición sobre las medidas denunciadas por la demandante.

33 Ahora bien, la decisión impugnada contiene una toma de posición definitiva de este tipo. En efecto, se declaró en ella, al término de un examen de las circunstancias del caso de autos, que «no parece tratarse de fondos estatales» y que «por lo tanto, es evidente que CAV no obtiene beneficio suplementario injustificado alguno». La Comisión añadió, en lo que respecta específicamente al hecho de que el Gobierno italiano había «recuperado» un mercado que anteriormente se había liberalizado, que ello no implicaba necesariamente que se hubiera concedido a CAV una ayuda de Estado. Por lo tanto, la Comisión ha adoptado claramente una postura en el sentido de que, en su opinión, las medidas denunciadas por la demandante, tal como se precisaron en sus observaciones complementarias, no eran constitutivas de una ayuda de Estado. Por consiguiente, la decisión impugnada ha de calificarse de decisión adoptada con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999, a cuyo tenor «cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, lo declarará mediante decisión».

34 Procede añadir que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 28 *supra*, el incumplimiento manifiesto de los requisitos formales necesarios para que exista una decisión con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 659/1999 no se opone a tal calificación.

35 En consecuencia, debe desestimarse la primera causa de inadmisión planteada por la Comisión.

2. *Sobre la segunda causa de inadmisión, basada en la falta de legitimación de la demandante*

36 La Comisión alega que la demandante únicamente impugna, en cuanto al fondo, la apreciación hecha por sus servicios relativa a la insuficiencia de elementos adecuados para examinar la denuncia, invocando motivos basados en la existencia de vicios sustanciales de forma, en la falta de motivación y en la infracción del artículo 107 TFUE, así como en la desnaturalización de los hechos. Por el contrario, en ningún apartado de su demanda se refiere la demandante a la protección de sus derechos procesales o a posibles indicaciones que demuestren la existencia de serias dificultades con las que se hubieran encontrado los servicios de la Comisión al hacer la evaluación previa de las supuestas medidas de ayuda. La Comisión destaca, en este contexto, que no incumbe al Tribunal calificar de nuevo los motivos invocados en cuanto al fondo de la decisión en motivos que tienen por objeto la defensa de los derechos procesales de la demandante. Por lo tanto, la Comisión considera que la demandante debe demostrar que la decisión impugnada la afecta individualmente, lo que no ha hecho en el caso de autos.

37 La Comisión añade que no se desprende de la demanda si la demandante actúa con el fin de defender sus propios intereses en cuanto asociación o, por el contrario, con el fin de defender los intereses de una o varias empresas a las que pueda representar. Según la Comisión, la demandante no precisa en absoluto cuáles son las empresas a las que representa, ni afirma haber recibido mandato para actuar en nombre de dichas empresas.

38 La demandante se opone a estos argumentos, alegando que es notorio que representa a las sociedades, entidades y agrupaciones que han obtenido concesiones para la construcción y/o la explotación de autopistas y túneles de carretera en Italia.

39 En el presente asunto, la asociación demandante afirma que interviene, en primer lugar, en defensa de los intereses de sus 23 miembros en lo que concierne a la privación de la posibilidad de participar en una licitación relativa a la concesión del Passante, adjudicada directamente a CAV. En segundo lugar, actúa en interés de tres de sus miembros, en concreto, Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (en lo sucesivo, «SAVP»), Autovie Venete SpA y Autostrade per l'Italia SpA, concesionaria cada una de ellas de un tramo de la Tangenziale y cuya posición en el mercado resulta particularmente perjudicada por la desviación de la circulación de automóviles al Passante, debida al incremento del peaje en la Tangenziale.

40 Según jurisprudencia reiterada, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que se ven afectados individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223; de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec. p. I-10737, apartado 33, y de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, Rec. p. I-10505, apartado 26).

41 Por lo que respecta a las decisiones de la Comisión en materia de ayudas de Estado, procede recordar que en el procedimiento de control de las ayudas de Estado previsto en el artículo 108 TFUE debe distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3 de dicho artículo, que tiene únicamente por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, la fase de examen, prevista en el apartado 2 del mismo artículo. El Tratado tan sólo prevé la obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones en el marco de esta fase de examen, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de datos del asunto (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 38; Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 34, y British Aggregates/Comisión, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 27).

42 De lo anterior resulta que cuando, sin iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión declara, mediante una decisión adoptada sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado interior, los beneficiarios de dichas garantías de procedimiento solamente podrán obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar dicha decisión ante el juez de la Unión. Por estas razones, dicho órgano jurisdiccional admitirá un recurso que solicite la anulación de tal decisión, interpuesto por un interesado en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, cuando el autor del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos de procedimiento que le confiere esta disposición (véanse las sentencias Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 35 y la jurisprudencia citada, y British Aggregates/Comisión, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 28).

43 En cambio, si el demandante cuestiona el fundamento de la decisión de apreciación de la ayuda en sí misma, el mero hecho de que pueda ser considerado interesado en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, no basta para reconocer la admisibilidad del recurso. En tal caso, debe demostrar que se encuentra en una situación particular en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, citada en el apartado 40 *supra*. Ello sucedería, en especial, en el supuesto de que la posición del demandante en el mercado se viese afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión en cuestión (sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión, 169/84, Rec. p. 391, apartados 22 a 25; Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartado 37, y de 9 de julio de 2009, 3F/Comisión, C-319/07 P, Rec. p. I-5963, apartado 34).

Sobre el objetivo del presente recurso

44 En primer lugar, en el caso de autos se ha afirmado, en el apartado 33 *supra*, que la decisión impugnada es una decisión en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999, mediante la que la Comisión se niega a iniciar el procedimiento de investigación formal en lo que respecta a la presunta ayuda ilegal.

45 En segundo lugar, ha de señalarse que las pretensiones formuladas por la demandante ante el Tribunal General y los motivos invocados en apoyo de éstas tienen por objeto obtener la anulación de la decisión impugnada en cuanto al fondo, por ser los hechos denunciados constitutivos de una ayuda incompatible con el mercado interior. En efecto, los dos motivos formulados por la demandante se titulan, por una parte, «Vicios sustanciales de forma. Falta de motivación y contradicción en la misma. Infracción del artículo [107 TFUE] por la adjudicación directa a CAV de la concesión de la construcción y gestión del Passante di Mestre» y, por otra parte, «Vicios sustanciales de forma. Falta de motivación y contradicción en la misma. Desnaturalización de los hechos, Infracción del artículo [107 TFUE] por el incremento de las tarifas producido en [la Tangenziale]». Además, en la argumentación desarrollada en el marco de esos dos motivos, la demandante expuso esencialmente las razones por las que consideraba que las medidas que impugnaba debían calificarse de ayudas de Estado. En cambio, la demandante no solicitó la anulación de la decisión impugnada por el hecho de que la Comisión hubiese incumplido la obligación de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, o por habérsele privado de su derecho a participar en el referido procedimiento, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 41 *supra*, en incumplimiento de la referida disposición.

46 A este respecto, ha de añadirse que esta afirmación no puede desvirtuarse por el argumento de la demandante de que el aspecto de la protección de los derechos procesales está «intrínsecamente vinculado» a la demanda que ha presentado, aunque no se haya indicado expresamente. En efecto, el Tribunal de Justicia ha destacado, en circunstancias comparables a las del caso de autos, que el Tribunal General no puede calificar de nuevo los motivos invocados por el demandante, alterando de este modo el objeto del litigio del que conoce (sentencia Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartados 44 y 45).

47 Por lo tanto, de conformidad con la jurisprudencia citada en el anterior apartado 43, la demandante debe demostrar que se encuentra en una situación particular en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, citada en el apartado 40 *supra*.

48 A este respecto, procede recordar que una asociación profesional que tiene encomendada la defensa de los intereses colectivos de sus miembros sólo está, en principio, legitimada para interponer un recurso de anulación contra una decisión definitiva de la Comisión en materia de ayudas de Estado en dos supuestos: en primer lugar, si las empresas que representa o algunas de ellas están legitimadas individualmente y, en segundo lugar, si puede alegar un interés propio, en particular, porque su posición de negociadora se haya visto afectada por el acto cuya anulación se solicita (sentencias del Tribunal de 12 de diciembre de 1996, AIUFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169,

apartado 50; de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 y T-270/01, Rec. p. II-3029, apartado 108, y auto del Tribunal de 29 de marzo de 2012, Asociación Española de Banca/Comisión, T-236/10, apartado 19).

Sobre los intereses defendidos por la demandante en el marco del presente recurso

49 En el caso de autos, la Comisión no niega que la asociación demandante –como así lo indica, por lo demás, la denominación de ésta– sea una organización que representa a las concesionarias de construcción y gestión de autopistas en Italia. En cambio, alega que la interposición del presente recurso no forma parte de los fines estatutarios de la asociación demandante.

50 A este respecto, ha de señalarse que el artículo 3, letra a), de los estatutos de la asociación demandante dispone que ésta tiene por objeto «estudiar los problemas técnicos, administrativos, económicos y jurídicos, así como fiscales, que presenten un interés general para sus miembros en el sector de las autopistas y túneles adjudicados mediante concesión, así como en el de las infraestructuras de transporte en general adjudicadas mediante concesión, y determinar los criterios y procedimientos que han de aplicarse para resolverlos». Si bien esta formulación no prevé expresamente la interposición de un recurso ante el Tribunal, tal legitimación, no obstante, está incluida implícitamente en la misión de «estudiar los problemas administrativos y jurídicos» y «determinar los procedimientos que han de aplicarse para resolverlos».

51 Esta interpretación viene confirmada por el acta nº 275 de la reunión del consejo de administración de la asociación demandante, celebrada el 22 de mayo de 2008, que ha presentado ésta. Se desprende en particular de dicho documento que, sobre la base de una nota titulada «CAV – Acciones de Aiscat para la protección del mercado de la construcción y gestión de las infraestructuras de autopistas», tanto la adjudicación de la concesión relativa al Passante como el incremento del peaje en la Tangenziale fueron objeto de debate en el transcurso de la mencionada reunión del consejo de administración, en el que participaron, entre otros, los representantes de SAVP, Autovie Venete y Autostrade per l'Italia. La referida acta contiene, en particular, el siguiente pasaje:

«CAV

Al abordar la cuestión de CAV, sociedad mixta constituida por ANAS y la región del Véneto, y la de las acciones de Aiscat a los efectos de proteger el mercado de la construcción y gestión de las infraestructuras de autopistas, el presidente anuncia que [la demandante] tiene la obligación de ejercitar una acción legal, un recurso basado en la ilegalidad a la luz del Derecho comunitario, desde varios puntos de vista, de la ejecución del artículo 2, apartado 290, de la Ley nº 244, de 24 de diciembre de 2007.

El consejo así lo decide.»

52 La referida acta permite concluir que los representantes de los miembros de la asociación demandante que participaron en la reunión de 22 de mayo de 2008 partían del principio de que las atribuciones estatutarias de la asociación demandante podían incluir, en su caso, la interposición de un recurso ante los tribunales. En estas circunstancias, contrariamente al argumento de la Comisión, carece de pertinencia el hecho de que en el acta de la citada reunión no se mencionase una legitimación específica para interponer el presente recurso contra la decisión impugnada, que aún no se había adoptado en la fecha de la reunión de 22 de mayo de 2008.

53 Por otra parte, contrariamente a lo que parece entender la Comisión, no es necesario que una asociación cuyas funciones estatutarias incluyan la defensa de los intereses de sus miembros disponga, además, de un mandato o de un poder específico, otorgado por los miembros cuyos intereses defiende, para que se le reconozca legitimación activa ante los Tribunales de la Unión.

54 Del mismo modo, como la interposición de recursos ante los tribunales forma parte de las funciones estatutarias de la asociación demandante, el hecho de que algunos de sus miembros puedan distanciarse posteriormente de la interposición de un recurso no suprime la legitimación de aquélla. De este modo, la carta del representante de Autovie Venete, de 31 de julio de 2012, aportada por la coadyuvante, en la que se declara que Autovie Venete no tiene interés alguno en el presente recurso, carece de pertinencia a los efectos de apreciar la legitimación de la asociación demandante.

55 Por último, resulta inequívocamente de los documentos obrantes en autos que, en el marco del presente recurso, la demandante no actúa para defender sus propios intereses como asociación, sino los intereses de sus miembros. A este respecto, por una parte, ha de señalarse que la demandante menciona en el recurso la distorsión de la competencia a la que, en su opinión, deben hacer frente «los actores presentes en el mercado [de las concesiones de autopistas]» debido a la adjudicación de la concesión a CAV sin licitación pública. Por otra parte, identifica tres sociedades que resultan especialmente afectadas por los incrementos de las tarifas de peaje en la Tangenziale, en la medida en que cada una de ellas ha obtenido la concesión correspondiente a un tramo de la Tangenziale, a saber, SAVP, Autovie Venete y Autostrade per l'Italia. Por tanto, las declaraciones de la asociación demandante en las observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad –en las que declara expresamente que no defiende sus propios intereses, sino los de sus miembros– se limitan a confirmar afirmaciones ya contenidas en la demanda.

56 Es cierto que, contrariamente a lo que afirma la demandante en el recurso, en lo que respecta a las tres sociedades que identifica como concesionarias de diferentes tramos de la Tangenziale, la concesión de SAVP relativa a un tramo de la Tangenziale expiró el 30 de noviembre de 2009, fecha desde la que la referida sociedad ya no forma parte de los miembros de la asociación demandante. Esta última confirmó estos hechos en el marco de su respuesta a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal General.

57 No obstante, quedan otras dos sociedades, miembros de la asociación demandante, cuyos intereses se ven afectados, según ésta, por las medidas imputadas en la denuncia, a saber, Autovie Venete y Autostrade per l'Italia.

58 Por consiguiente, ha de señalarse que la demandante, por una parte, es una asociación profesional encargada de defender los intereses colectivos de sus miembros en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 48 *supra* y, por otra, ha indicado claramente en la demanda que el recurso tiene por objeto defender los intereses de algunos de sus miembros.

Sobre la afectación individual de los miembros de la asociación demandante

59 De conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 48 *supra*, ha de examinarse, además, si los miembros de la asociación demandante se encontraban en una situación particular en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, citada en el apartado 40 *supra*.

60 Con carácter previo, ha de recordarse, en lo que respecta al alcance del control jurisdiccional, que no compete al juez de la Unión, en la fase de examen de la admisibilidad del recurso, pronunciarse con carácter definitivo sobre las relaciones de competencia entre la demandante y las empresas beneficiarias de las ayudas. En este contexto, corresponde únicamente a la demandante, que es una asociación que agrupa a las sociedades, entidades y grupos que han obtenido concesiones para la construcción y/o la explotación de autopistas y túneles de carretera en Italia, indicar de modo oportuno las razones por las que la supuesta ayuda puede lesionar los intereses legítimos de uno o varios de sus miembros al afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia (véanse, por analogía, la sentencia Cofaz y otros/Comisión, citada en el apartado 43 *supra*, apartado 28, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de octubre de 2004, Lenzing/Comisión, T-36/99, Rec. p. II-3597, apartado 80).

61 Por otra parte, en lo que respecta al ámbito de las ayudas de Estado, los sujetos distintos de los destinatarios que cuestionen el fundamento de la decisión de apreciación de la ayuda se consideran individualmente afectados por dicha decisión si su posición en el mercado resulta sustancialmente afectada por la ayuda que es objeto de la decisión de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias Cofaz y otros/Comisión, citada en el apartado 43 *supra*, apartados 22 a 25, y Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, citada en el apartado 40 *supra*, apartados 37 y 70).

62 Procede examinar esta cuestión por separado en lo que respecta a cada una de las dos medidas que impugna la demandante ante el Tribunal General, a saber, la adjudicación sin licitación pública de la concesión relativa al Passante y el incremento del peaje en la Tangenziale.

– Sobre la adjudicación sin licitación pública de la concesión relativa al Passante

63 A falta de toda indicación de las partes sobre el mercado pertinente, procede identificarlo como el de las concesiones de autopistas en Italia, mercado en el que los 23 miembros de la asociación demandante, que explotan autopistas de peaje, representan la demanda, constituyendo la oferta el Estado, representado por ANAS, que adjudica las concesiones. Según las estadísticas presentadas por la demandante, la red de autopistas de peaje en Italia estaba integrada en noviembre de 2009 por unos 5.500 km.

64 Por lo que respecta a la determinación de una afectación sustancial de la posición en el mercado, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar que la mera circunstancia de que un acto como la decisión impugnada pueda influir en las relaciones de competencia existentes en el mercado de que se trate y la empresa interesada se encuentre en una relación de competencia de cualquier tipo con el beneficiario de ese acto no basta para poder considerar que este último afecta individualmente a dicha empresa (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1969, Eridania y otros/Comisión, 10/68 y 18/68, Rec. p. 459, apartado 7; el auto del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 2006, Deutsche Post y DHL Express/Comisión, C-367/04 P, no publicado en la Recopilación, apartado 40, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, apartado 32).

65 Por consiguiente, una empresa no puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria, sino que además debe demostrar que se encuentra en una situación de hecho que la individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production y otros/Comisión, C-106/98 P, Rec. p. I-3659, apartado 41; auto Deutsche Post y DHL Express/Comisión, citado en el apartado 64 *supra*, apartado 41, y sentencia España/Lenzing, citada en el apartado 64 *supra*, apartado 33).

66 No obstante, la prueba de que la posición de un competidor en el mercado ha sido sustancialmente afectada no puede limitarse a la presencia de determinados elementos que indiquen un empeoramiento de sus resultados comerciales o financieros, pero puede producirse demostrando la existencia de un lucro cesante o una evolución menos favorable que la que habría tenido lugar de no haberse concedido tal ayuda (sentencia España/Lenzing, citada en el apartado 64 *supra*, apartado 35).

67 En el caso de autos, en lo que respeta a la afectación sustancial de la posición en el mercado de los miembros de la asociación demandante por la adjudicación sin licitación pública de la concesión relativa al Passante, ha de señalarse que la demandante expone en la demanda las razones por las que considera que tal adjudicación directa constituye un incumplimiento de la prohibición de principio de las ayudas de Estado. En el marco de sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la asociación demandante alega el interés de sus 23 miembros, privados según ella de la posibilidad de participar en una licitación pública para la concesión de la gestión del Passante.

68 Ahora bien, en un mercado que está formado por 5.500 km de autopistas de peaje, si bien la adjudicación sin licitación pública de la concesión relativa a un tramo de autopista de unos 32 km puede tener cierta incidencia en la competencia, en el sentido de que los demás agentes económicos no han tenido la oportunidad de aumentar la longitud de las redes que cada uno explota, no puede considerarse que, como tal, constituya una afectación sustancial de la posición competitiva de esos otros agentes económicos. Por lo tanto, la asociación demandante no ha demostrado que la decisión impugnada afectaba a sus miembros de manera diferente a todos los demás agentes económicos que deseaban explotar la concesión del Passante.

69 Por consiguiente, procede concluir que, en lo que respecta a la adjudicación sin licitación pública de la concesión relativa al Passante, la decisión impugnada no afectaba individualmente a los miembros de la asociación demandante. En consecuencia, éstos no están legitimados para interponer por sí mismos un recurso a tales efectos y la asociación demandante carece asimismo de legitimación para interponer un recurso en representación de los intereses de aquéllos.

– Sobre el incremento del peaje en la Tangenziale

70 A falta de toda indicación de las partes, procede identificar el mercado pertinente como el de la puesta a disposición de tramos de autopista abiertos al tráfico, mediante el pago de un peaje, en los dos itinerarios para los que existe competencia entre la Tangenziale y el Passante. Se trata, en primer lugar, del trayecto, en ambos sentidos, entre el punto de la autopista A4 procedente de Padua en el que se separan la Tangenziale y el Passante y la intersección del Passante con la autopista A27 en dirección a Belluno. Este trayecto puede recorrerse por el Passante hasta su intersección con la A27 en dirección a Belluno o utilizando, primero, la autopista A57, y tomando posteriormente la bifurcación a la A27 hacia el norte, en dirección a Belluno. En segundo lugar, se trata del trayecto, en ambos sentidos, entre el punto de la A4 procedente de Padua en el que se separan la Tangenziale y el Passante y el punto de la A4 en dirección a Trieste en el que la Tangenziale confluye con la autopista A4. Este trayecto puede recorrerse a lo largo de todo el Passante o a lo largo de toda la autopista A57.

71 En esos dos itinerarios, que pueden recorrerse utilizando bien la Tangenziale, bien el Passante, los respectivos titulares de las concesiones relativas a los referidos tramos compiten entre sí. Dicho mercado se caracteriza, en particular, por el hecho de que los automovilistas únicamente pueden elegir entre dos opciones que compiten entre sí. Por lo tanto, existe una relación directa de competencia entre el titular de la concesión del Passante, por un lado, y los titulares de la concesión de la Tangenziale, por otro.

72 A este respecto, debe recordarse que, como se ha declarado en el anterior apartado 56, en el momento de interponerse el recurso la sociedad SAVP ya no era titular de una concesión de autopistas relativa a la Tangenziale ni tampoco, por lo demás, miembro de la asociación demandante. En lo relativo a la afectación individual de los miembros de la demandante, a los efectos del examen de la admisibilidad del presente recurso, ha de tenerse en cuenta únicamente la situación de las sociedades Autovie Venete y Autostrade per l'Italia. Mientras que Autovie Venete es concesionaria de un tramo de unos diez kilómetros de la Tangenziale, situado entre Mestre (Italia) y la conexión con el Passante en dirección a Trieste, Autostrade per l'Italia es concesionaria del tramo, de unos seis kilómetros de largo, de la autopista A27 en dirección a Belluno (Italia), que conecta la autopista A57 con el Passante.

73 Para demostrar la clara disminución del tráfico en la Tangenziale a partir de la fecha de entrada en servicio del Passante, la demandante ha presentado datos sobre la evolución del tráfico correspondientes a los meses comprendidos entre enero y julio de 2009, en comparación con el mismo período de 2008. En lo que atañe a los siete primeros meses de 2009, estos datos ponen de relieve una disminución de los kilómetros-vehículo de un 13 % aproximadamente para los vehículos ligeros y de un 28 % aproximadamente para los vehículos pesados en el tramo de la red gestionada a

la sazón por SAVP, cuya mayor parte (16 km de los 23,3 km gestionados por SAVP) está situada en la Tangenziale (la otra parte está constituida por el empalme que conecta la Tangenziale con el aeropuerto Venecia-Tessera). Aunque estos datos, por un lado, contienen únicamente información sobre una parte de la Tangenziale y, por otro, versan sobre flujos de tráfico que no se sitúan en la Tangenziale, cabe deducir de ellos que el tráfico en la Tangenziale ha disminuido de manera significativa después de la puesta en servicio del Passante. Las cifras no han sido válidamente impugnadas. En efecto, la coadyuvante afirmó en la vista que dispone «de otras cifras», aunque sin haberlas precisado ni haber presentado pruebas al respecto. Por su parte, la Comisión no ha impugnado los datos facilitados por la demandante. Se ha limitado a cuestionar la relación de causalidad entre el incremento del peaje en la Tangenziale y la disminución del tráfico en ese tramo, debiéndose ésta, en su opinión, al mero hecho de la puesta en servicio del Passante como itinerario alternativo.

74 A este respecto, es preciso admitir que el flujo de tráfico en la Tangenziale estaba abocado a disminuir sustancialmente por el mero hecho de abrir al tráfico el Passante y que no parece posible determinar en qué medida esta disminución se ha visto agravada por el hecho de incrementar además el peaje en la Tangenziale. No obstante, es razonable suponer que la disminución registrada será mayor que si no se hubiese incrementado el peaje. Por lo demás, es pacífico que el objetivo común de las dos medidas era precisamente desviar el tráfico en tránsito hacia el Passante, con el fin de descongestionar la Tangenziale. Por lo tanto, es evidente que las autoridades italianas consideraron que, en el supuesto de un peaje menos elevado para transitar por la Tangenziale que para hacerlo por el Passante, la mera puesta en servicio de éste como itinerario alternativo no sería suficiente para desviar el tráfico hacia ese nuevo tramo en la medida deseada. En efecto, de no ser así, no habría sido necesario el referido incremento del peaje.

75 Por consiguiente, procede desestimar el argumento alegado por la Comisión en la vista de que el desvío del tráfico desde la Tangenziale al Passante se hubiese producido de todos modos aunque no existiera equivalencia de peaje entre esos dos itinerarios, porque la elección de los conductores se produce exclusivamente en función del estado de la circulación.

76 Además, habida cuenta de que, como se ha expuesto en el apartado 70 *supra*, el mercado pertinente es el de la puesta a disposición de tramos de autopista abiertos al tráfico, mediante el pago de un peaje, en los dos itinerarios para los que existe una situación de competencia entre la Tangenziale y el Passante, ha de apreciarse la afectación sustancial de la posición en el mercado de Autovia Venete y Autostrade per l'Italia en relación con ese mercado restringido, y no respecto del mercado, mucho más amplio, de las concesiones de autopistas en el conjunto del territorio italiano. En consecuencia, ha de desestimarse el argumento alegado por la Comisión en la vista de que, respecto de las redes gestionadas por Autovie Venete y Autostrade per l'Italia, de un total de 230 km y de 3.000 km, respectivamente, un incremento del peaje en los tramos cortos que gestionan en la Tangenziale –tal como han sido identificados en el anterior apartado 72– no permite llegar a la conclusión de que su posición en el mercado se haya visto sustancialmente afectada.

77 Por último, ha de subrayarse que el tráfico de vehículos pesados, en el que la disminución del tráfico ha sido la más importante, constituye el segmento más lucrativo para las concesionarias de autopistas, de modo que una disminución en ese sector puede afectar de manera sustancial a los ingresos procedentes de la explotación.

78 En estas circunstancias, procede considerar que la asociación demandante ha demostrado de manera suficiente con arreglo a Derecho que, debido al incremento del peaje en la Tangenziale que es objeto de la denuncia, dos de sus miembros, a saber, Autovie Venete y Autostrade per l'Italia, se encuentran en una situación de hecho que las individualiza de manera análoga a la del destinatario de la decisión impugnada, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 65 *supra*, y que sus resultados económicos han experimentado una evolución menos favorable que la que habrían registrado de no existir tal medida, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 66 *supra*. Procede añadir

que, en cuanto titulares de concesiones relativas a la Tangenziale, esas dos sociedades han sido las únicas, junto con SAVP, que se han visto afectadas negativamente por el referido incremento del peaje y que éste ha beneficiado a su único competidor en el mercado pertinente, a saber, CAV en cuanto titular de la concesión relativa al Passante.

79 De lo anterior se deduce tanto la legitimación de Autovie Venete como la de Autostrade per l'Italia para interponer por sí mismas un recurso contra la decisión impugnada, en la medida en que ésta no consideró oportuno incoar el procedimiento de investigación formal respecto del incremento del peaje. Por lo tanto, el recurso interpuesto por la asociación demandante en representación de los intereses de esas dos sociedades es asimismo admisible en lo que respecta al incremento del peaje.

80 En consecuencia, procede estimar la segunda causa de inadmisión en lo que se refiere a la adjudicación directa de la concesión relativa a la gestión del Passante y desestimarla en lo que respecta al incremento del peaje en la Tangenziale.

3. *Conclusión sobre la admisibilidad*

81 Por consiguiente, procede estimar la excepción de inadmisibilidad en lo que respecta a la adjudicación directa de la concesión relativa al Passante y desestimarla en todo lo demás. En consecuencia, el recurso es admisible en la medida en que está dirigido contra la declaración, hecha en la decisión impugnada, de que el incremento del peaje en la Tangenziale no constituye una ayuda de Estado. En cambio, el recurso es inadmisible en la medida en que se dirige contra la declaración de que la adjudicación directa de la concesión relativa al Passante no constituye una ayuda de Estado.

B. *Sobre el fondo*

82 La demandante invoca dos motivos basados, esencialmente, en la existencia de vicios sustanciales de forma, el incumplimiento de la obligación de motivación, la infracción del artículo 107 TFUE y la desnaturalización de los hechos.

1. *Sobre el primer motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma, en la falta de motivación y la contradicción de la misma y en la infracción del artículo 107 TFUE, en lo que respecta a la adjudicación directa a CAV de la concesión relativa a la construcción y gestión del Passante*

83 El primer motivo, que se dirige exclusivamente contra la declaración de que la adjudicación directa de la concesión relativa al Passante no constituye una ayuda de Estado, no puede invocarse útilmente contra la declaración de que el incremento del peaje en la Tangenziale no constituye una ayuda de Estado. Habida cuenta del apartado 81 *supra*, debe descartarse por ser inoperante.

2. *Sobre el segundo motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma, en la falta de motivación y la contradicción en la misma, en la desnaturalización de los hechos y en la infracción del artículo 107 TFUE, en lo que respecta al incremento del peaje en la Tangenziale*

a) Sobre las imputaciones basadas en la existencia de vicios sustanciales de forma, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la desnaturalización de los hechos

84 Por lo que respecta a estas imputaciones, invocadas por la demandante en el marco de su segundo motivo, ha de señalarse que, como alegó acertadamente la Comisión en lo relativo a la obligación de motivación, se mencionan únicamente en el título del segundo motivo y no están respaldadas por ningún argumento ni en la demanda ni en la réplica.

85 Por lo tanto, procede desestimar por inadmisibles, de conformidad con el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, las imputaciones basadas en la existencia de vicios sustanciales de forma, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la desnaturalización de los hechos, invocadas en el marco del segundo motivo.

b) Sobre la imputación basada en la infracción del artículo 107 TFUE

86 La demandante alega que la construcción del Passante se financió mediante un incremento de las tarifas en la Tangenziale y que dicho incremento, que supuso una equiparación del peaje en los dos tramos, produjo un efecto de distorsión de la competencia, desviando tráfico de la Tangenziale al Passante.

87 La Comisión considera que ni el hecho de que la concesionaria de un tramo de autopista perciba un peaje ni el hecho de que dicho peaje se incremente implica una transferencia de fondos estatales.

88 A este respecto, ha de señalarse que la demandante no pretende que las condiciones del contrato de concesión relativo al Passante, celebrado el 30 de enero de 2009 entre ANAS y CAV, sean constitutivas de una ayuda de Estado por existir un desequilibrio entre las obligaciones de CAV en virtud del referido contrato, por una parte, y los beneficios que ésta puede obtener de la concesión, por otra. En efecto, la imputación alegada por la demandante se limita a la cuestión del incremento del peaje en la Tangenziale y de la afectación de los ingresos derivados de dicho incremento al reembolso de los gastos de construcción del Passante.

89 Como se ha declarado en el apartado 33 *supra*, la decisión impugnada es una decisión con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999, puesto que consiste en la declaración de la Comisión, tras la fase previa de examen, de que el incremento del peaje en la Tangenziale no constituye una ayuda. La demandante alega esencialmente que, por el contrario, la Comisión debería haber declarado que la referida medida constituía una ayuda de Estado.

90 El artículo 107 TFUE, apartado 1, declara incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Sobre las circunstancias fácticas del caso de autos

91 Con carácter previo, procede delimitar las modalidades del incremento controvertido del peaje y de la utilización del producto de dicho incremento.

92 El incremento del peaje en la Tangenziale fue decidido por primera vez en la Delibera (resolución administrativa) nº 128 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Comité interministerial para la programación económica, CIPE), de 6 de abril de 2006 (GURI nº 142, de 21 de junio de 2006, p. 16). En efecto, dicho acto autoriza a «incluir en los documentos anejos […] de los contratos en vigor con las sociedades que gestionan las autopistas que interfieren con el Passante di Mestre, cláusulas que establezcan el isopeaje […] a fin de garantizar en el tiempo el flujo de los recursos necesarios para la realización del Passante». Se desprende de los autos que el principio del «isopeaje» significa que los conductores que transitan, en ambos sentidos, entre Padua y Trieste y entre Padua y Belluno, pueden elegir entre dos itinerarios sin que exista diferencia alguna en cuanto al precio del peaje.

93 El importe del incremento del peaje se fijó en la Delibera (resolución administrativa) nº 3 del CIPE, de 26 de enero de 2007 (GURI nº 96, de 26 de abril de 2007, p. 79). Con arreglo a dicho acto, el incremento debía consistir en añadir al kilometraje efectivo recorrido por el tráfico en tránsito, en

ambos sentidos de la Tangenziale, tanto en el tramo Padua-Trieste como en el tramo Padua-Belluno, una distancia ficticia de 10,14 km a partir del 1 de febrero de 2007 y de 20,28 km a partir del 1 de enero de 2008.

94 A raíz de un retraso en la entrada en servicio del Passante, las mencionadas fechas se pospusieron al 1 de mayo de 2008 y al 1 de enero de 2009 en virtud de la Delibera (resolución administrativa) nº 24 del CIPE, de 27 de marzo de 2008 (GURI nº 157, de 7 de julio de 2008, p. 55).

95 De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones administrativas citadas en los apartados anteriores, las modalidades de incremento del peaje se incluyeron en los contratos de concesión que vinculaban a ANAS, por una parte, y a las sociedades gestoras de la Tangenziale y del Passante, por otra.

96 Con arreglo al artículo 4 del contrato de concesión relativo al Passante, celebrado el 30 de enero de 2009 entre ANAS y CAV (en lo sucesivo, «Contrato»), la concesión relativa al Passante llegaría a su término el 31 de diciembre de 2032. A tenor del artículo 6.2 del Contrato, CAV se obligó, en particular, a reembolsar a ANAS, hasta el 30 de junio de 2010, la totalidad de los gastos en que hubiese incurrido ésta por la construcción del Passante. En efecto, se desprende de los autos, y en particular del artículo 3.2, letra d), del Contrato, que la construcción del Passante fue financiada en un primer momento por ANAS.

97 Del artículo 6.4 del Contrato resulta que, como contrapartida, CAV obtendría:

— en primer lugar, el producto del incremento del peaje aplicado en la Tangenziale;

— en segundo lugar, los ingresos del peaje cobrado en el Passante;

— en tercer lugar, desde el 30 de noviembre de 2009, los ingresos de la antigua concesión de SAVP sobre una parte de la Tangenziale, concesión en la que CAV sustituyó a SAVP.

— En cuarto lugar, los ingresos procedentes de las subconcesiones relativas a las áreas de servicio.

98 De este modo, a fin de cuentas, el producto del incremento del peaje aplicado en la Tangenziale y los demás componentes mencionados en el apartado anterior permiten al Estado italiano recuperar las cantidades gastadas en la construcción del Passante.

99 En lo que respecta a los detalles del incremento del peaje, el artículo 6.4 del Contrato recoge, esencialmente, lo dispuesto en las resoluciones administrativas del CIPE citadas en los anteriores apartados 93 y 94, al establecer que, al kilometraje efectivo recorrido por el tráfico en tránsito en ambos sentidos de la Tangenziale, tanto en el tramo Padua-Trieste como en el tramo Padua-Belluno, se añadiría una distancia ficticia de 10,14 km a partir del 1 de mayo de 2008 y de 20,28 km a partir del 1 de enero de 2009. Según las alegaciones formuladas por CAV en respuesta a las preguntas escritas del Tribunal y confirmadas oralmente por las partes en la vista, este incremento disminuirá progresivamente hasta el término del contrato, de conformidad con el plan económico y de financiación anexo al mismo. De este modo, el kilometraje adicional era de 19,88 km en 2010, de 19,48 km en 2011 y de 19,1 km desde el 1 de enero de 2012.

100 Por lo que respecta a las modalidades de recaudación y transferencia de las cantidades percibidas en concepto de kilometraje adicional, las partes coinciden en señalar, en respuesta a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal, que las cantidades de que se trata son recaudadas por las concesionarias que gestionan las estaciones de peaje de que se trata –a saber, Autovie Venete en el peaje de Venezia-Est, Autostrade per l'Italia en el peaje de Venezia-Nord y CAV en el peaje de

Venezia-Padova– o, en nombre de aquéllas, por una sociedad propiedad de Autostrade per l'Italia, para transferirse posteriormente a CAV según las modalidades establecidas en el convenio de interconexión que vincula a las diferentes concesionarias.

101 Estas modalidades varían en función del medio de pago utilizado por el usuario:

— En caso de pago en efectivo o mediante tarjeta de crédito, las cantidades de que se trata las percibe la concesionaria que gestiona la estación de peaje en cuestión, quien las transfiere directamente a CAV (en el caso del peaje Venezia-Padova, gestionado por CAV, se trata de una transferencia contable interna en el seno de ésta).

— En caso de pago por telepeaje (telepass) o mediante tarjeta de prepago (Viacard), sistemas gestionados por la sociedad Telepass SpA, controlada por Autostrade per l'Italia, las cantidades de que se trata las percibe Telepass y las transfiere a continuación a CAV.

Sobre el criterio relativo a los fondos estatales

102 En lo que respecta a la calificación de ayuda de Estado del incremento del peaje en la Tangenziale, las partes discrepan, ante todo, sobre la cuestión de si la referida medida implica una transferencia de fondos estatales en beneficio de CAV en cuanto concesionaria del Passante.

103 En primer lugar, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que sólo deben considerarse ayudas con arreglo al apartado 1 del artículo 107 TFUE las ventajas concedidas directa o indirectamente mediante fondos estatales. La distinción que establece esta norma entre las «ayudas otorgadas por los Estados» y las ayudas otorgadas «mediante fondos estatales» no significa que todas las ventajas otorgadas por un Estado constituyan ayudas, tanto si se financian con fondos estatales como si no, pues su único objeto es incluir en dicho concepto las ventajas concedidas directamente por el Estado, así como las otorgadas por medio de organismos públicos o privados designados o instituidos por el Estado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 58, y la jurisprudencia citada).

104 En segundo lugar, por lo que respecta al concepto de fondos estatales, cabe recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 107 TFUE, apartado 1, comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder de las autoridades públicas, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique de fondos estatales (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, Francia/Ladbroke Racing y Comisión, C-83/98 P, Rec. p. I-3271, apartado 50, y de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, Rec. p. I-4397, apartado 37).

105 Ahora bien, en el caso de autos, como se ha señalado en los anteriores apartados 100 y 101, las cantidades correspondientes al producto del incremento del peaje se pagan directamente a CAV, bien por Autovie Venete y Autostrade per l'Italia, bien por Telepass, en cuanto sociedades privadas. Las cantidades de que se trata se transfieren, por lo tanto, directa y exclusivamente entre sociedades privadas, sin que ningún organismo público adquiera sobre ellas la posesión o el control, ni siquiera con carácter temporal. Por consiguiente, no se trata de fondos estatales en el sentido de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 103 y 104.

106 Habida cuenta de que no se cumple el criterio relativo a la afectación de fondos estatales, es preciso declarar, sin que proceda examinar los demás elementos constitutivos del concepto de ayuda de Estado, que no constituyen ayudas de Estado ni el incremento del peaje en la Tangenziale ni la afectación del producto de dicho incremento al reembolso de los gastos de construcción del Passante en virtud del Contrato.

107 Por consiguiente, procede desestimar la imputación basada en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, así como el segundo motivo y el recurso en su totalidad.

Costas

108 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. A tenor del artículo 87, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas.

109 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante y al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones de la Comisión en lo que se refiere a las causas de inadmisión invocadas por ella, procede decidir que cada una de las partes principales cargará con la mitad de las costas de la otra. La demandante cargará, además, con las costas de CAV en cuanto coadyuvante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) cargará con la mitad de sus propias costas, con la mitad de las costas de la Comisión Europea y con la totalidad de las costas de Concessioni autostradali Venete – CAV SpA.

3) La Comisión cargará con la mitad de sus propias costas y con la mitad de las costas de Aiscat.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de enero de 2013.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio 2

Procedimiento y pretensiones de las partes 3

Fundamentos de Derecho 4

A. Sobre la admisibilidad 4

1. Sobre la primera causa de inadmisión, basada en que la decisión impugnada no constituye un acto recurrible 4

2. Sobre la segunda causa de inadmisión, basada en la falta de legitimación de la demandante 6

Sobre el objetivo del presente recurso 8

Sobre los intereses defendidos por la demandante en el marco del presente recurso 9

Sobre la afectación individual de los miembros de la asociación demandante 10

– Sobre la adjudicación sin licitación pública de la concesión relativa al Passante 11

– Sobre el incremento del peaje en la Tangenziale 12

3. Conclusión sobre la admisibilidad 14

B. Sobre el fondo 14

1. Sobre el primer motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma, en la falta de motivación y la contradicción de la misma y en la infracción del artículo 107 TFUE, en lo que respecta a la adjudicación directa a CAV de la concesión relativa a la construcción y gestión del Passante 14

2. Sobre el segundo motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma, en la falta de motivación y la contradicción en la misma, en la desnaturalización de los hechos y en la infracción del artículo 107 TFUE, en lo que respecta al incremento del peaje en la Tangenziale .. 14

a) Sobre las imputaciones basadas en la existencia de vicios sustanciales de forma, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la desnaturalización de los hechos 14

b) Sobre la imputación basada en la infracción del artículo 107 TFUE 15

Sobre las circunstancias fácticas del caso de autos 15

Sobre el criterio relativo a los fondos estatales 17

Costas 18