



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 19 de diciembre de 2013*

«Recurso de casación — Recurso de anulación — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Derecho a recurrir — Legitimación activa — Personas físicas o jurídicas — Acto que les afecta individualmente — Acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución — Decisión por la que se declara incompatible con el mercado común un régimen de ayudas estatales — Derecho a una tutela judicial efectiva»

En el asunto C-274/12 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 1 de junio de 2012,

Telefónica S.A., con domicilio social en Madrid, representada por los Sres. J. Ruiz Calzado y J. Domínguez Pérez, abogados, y por el Sr. M. Núñez Müller, Rechtsanwalt,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por la Sra. P. Němečková y el Sr. C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz, E. Juhász y A. Borg Barthet, Presidentes de Sala, y los Sres. G. Arestis, E. Levits y A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas y C. Vajda (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de febrero de 2013;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de marzo de 2013;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: español.

Sentencia

- 1 En su recurso de casación, Telefónica, S.A. (en lo sucesivo, «Telefónica») solicita la anulación del auto del Tribunal General de la Unión Europea de 21 de marzo de 2012, Telefónica/Comisión (T-228/10; en lo sucesivo, «el auto recurrido»), por el que éste declaró la inadmisibilidad del recurso de aquélla que tenía por objeto la anulación del artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2011/5/CE de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, relativa a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) aplicada por España (DO 2011, L 7, p. 48; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Antecedentes del litigio

- 2 El artículo 12, apartado 5, de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE 310, de 28 de diciembre de 1995, p. 37072), permitía, en determinadas circunstancias, amortizar durante un período de hasta veinte años el fondo de comercio resultante de la adquisición de participaciones en empresas no residentes en territorio español, reduciendo así la carga fiscal del adquirente (en lo sucesivo, «régimen litigioso»).
- 3 La Comisión Europea estimó que el régimen litigioso, que no se aplicaba a la adquisición de participaciones en sociedades residentes en España, constituía una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, por lo que incoó un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, mediante Decisión de 10 de octubre de 2007, en la que se instaba al Reino de España y a los beneficiarios potenciales del régimen a presentar observaciones.
- 4 Al término del procedimiento, la Comisión adoptó la Decisión controvertida.
- 5 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida hace constar que el régimen litigioso se ha aplicado infringiendo el artículo 88 CE, apartado 3, y lo declara incompatible con el mercado común.
- 6 Sin embargo, la Comisión Europea reconoció que, antes de que se incoara el procedimiento de investigación formal y a raíz de unas declaraciones ante el Parlamento Europeo de dos Comisarios, había ofrecido garantías específicas, incondicionales y concordantes de tal naturaleza que hacía que los beneficiarios de dicho régimen pudiesen albergar esperanzas justificadas de que este último era legal, en el sentido de que, por no tener carácter selectivo, no entraba en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales. En consecuencia, estimó que tales beneficiarios tenían una confianza legítima en que la ayuda no sería recuperada y decidió, por tanto, que podían mantenerse, bajo ciertas condiciones, las ventajas otorgadas antes del 21 de diciembre de 2007, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal.
- 7 Ésta es la razón por la que el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida dispone que el régimen litigioso puede seguir aplicándose, en virtud del principio de protección de la confianza legítima, a las adquisiciones de participaciones efectuadas antes de esa fecha.
- 8 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de la Decisión controvertida, el Reino de España está obligado a recuperar la ayuda incompatible contemplada en su artículo 1, apartado 1, de los beneficiarios cuyos derechos en compañías extranjeras, adquiridos en el marco de adquisiciones intracomunitarias, no cumplan las condiciones contempladas en el artículo 1, apartado 2, de dicha Decisión.
- 9 El artículo 5 de la Decisión controvertida establece que la recuperación de las ayudas de que se trata será inmediata y efectiva y que el Reino de España garantizará que dicha Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

- 10 Por último, el artículo 6 de la Decisión controvertida dispone que el Reino de España presentará a la Comisión una serie de informaciones y la mantendrá informada del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la Decisión. En particular, según lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra a), de esta última, el Reino de España está obligado a presentar a la Comisión la lista de beneficiarios que han recibido ayudas en virtud del régimen litigioso. Consta que Telefónica figura en esa lista.
- 11 En 2005 y en 2006, Telefónica adquirió sendas participaciones en una empresa establecida en la República Checa y en una empresa establecida en el Reino Unido, acogiéndose al régimen litigioso. En ambos casos, estas adquisiciones se produjeron antes de la fecha fijada en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida.

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

- 12 En su recurso contra la Decisión controvertida, interpuesto el 21 de marzo de 2010, Telefónica solicitó la anulación del artículo 1, apartado 1, de dicha Decisión.
- 13 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 30 de septiembre de 2010, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, alegando que el recurso era inadmisibile puesto que Telefónica no había demostrado tener un interés en el ejercicio de la acción ni que la Decisión controvertida la afectara individualmente. Telefónica presentó observaciones escritas sobre la excepción de inadmisibilidad.
- 14 En el auto recurrido, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso de Telefónica basándose en la segunda de las dos causas de inadmisión invocadas por la Comisión. El Tribunal General declaró, por una parte, en el apartado 41 del auto recurrido, que Telefónica no resultaba individualmente afectada por la Decisión controvertida, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y, por otra parte, en el apartado 45 de dicho auto, que tal Decisión no podía calificarse de acto que no incluía medidas de ejecución, en el sentido del último inciso de aquella disposición. Por consiguiente, el Tribunal General desestimó el recurso de Telefónica sin examinar la primera causa de inadmisión alegada, relativa a la inexistencia de interés en el ejercicio de la acción.

Pretensiones de las partes

- 15 Telefónica solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el auto recurrido.
 - Declare admisible el recurso de anulación en el asunto T-228/10 y devuelva el asunto al Tribunal General para que éste resuelva sobre el fondo del litigio.
 - Condene a la Comisión al pago de la totalidad de las costas que se deriven de los procedimientos relativos a la admisibilidad en las dos instancias.
- 16 La Comisión solicita que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a Telefónica.

Sobre el recurso de casación

- 17 Telefónica invoca tres motivos en apoyo de su recurso de casación. En primer lugar, reprocha al Tribunal General la violación de su derecho a una tutela judicial efectiva. En segundo lugar, alega que el Tribunal General interpretó equivocadamente el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, al juzgar que

ella no resultaba individualmente afectada por la Decisión controvertida. En tercer lugar, sostiene que el Tribunal General interpretó erróneamente el concepto de acto que no incluye medidas de ejecución, en el sentido del último inciso de esa disposición.

- 18 La cuestión de si el auto recurrido pone en entredicho el derecho de Telefónica a una tutela judicial efectiva es una cuestión que únicamente se plantea en el caso de que el Tribunal General se haya basado en una interpretación correcta del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, para declarar la inadmisibilidad del recurso de Telefónica. Por consiguiente, no procede examinar el primer motivo de casación invocado por Telefónica hasta después de haber examinado sus otros dos motivos de casación, en los que se alega que el Tribunal General incurrió en ciertos errores de Derecho al interpretar la mencionada disposición.
- 19 Por otro lado, es preciso recordar que, según el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, son dos los supuestos en que se reconoce legitimación a una persona física o jurídica para recurrir contra un acto del que no es destinataria. Por una parte, puede interponer recurso a condición de que el acto la afecte directa e individualmente. Por otra parte, esa persona puede interponer recurso contra un acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución si dicho acto la afecta directamente.
- 20 Si se considerase que la Decisión controvertida es un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, como la recurrente sostiene en su tercer motivo de casación, Telefónica no necesitaría demostrar que esa Decisión la afecta individualmente, como sostiene en su segundo motivo de casación. Por lo tanto, procede examinar en primer lugar el tercer motivo de casación.

Sobre el tercer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 21 Telefónica alega que el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar que las decisiones en materia de ayudas de Estado tales como la Decisión controvertida incluyen medidas de ejecución, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.
- 22 Telefónica subraya que la decisión por la que se declara incompatible con el mercado común un régimen de ayudas tiene efecto directo y no requiere medidas de ejecución, en la medida en que conlleva de inmediato la ilegalidad de las ayudas concedidas e implica normalmente para el Estado miembro afectado la obligación de recuperarlas. A su juicio, las medidas adoptadas con posterioridad a esa decisión que puedan ser necesarias para aplicar la obligación de recuperar las ayudas en lo que respecta a ciertos beneficiarios, como las contempladas en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión controvertida, que el Tribunal General tuvo en cuenta en el apartado 43 del auto recurrido, sólo conciernen a una obligación de carácter accesorio, que no puede desvirtuar el efecto directo de los artículos de la parte dispositiva de dicha decisión. Según Telefónica, si se aceptara que, como afirma el Tribunal General, constituye una medida de ejecución, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, cualquier medida, por mínima que sea, que deba adoptar un Estado miembro para aplicar un acto de la Unión, quedarían automáticamente excluidos del ámbito de aplicación de esa disposición una gran variedad de actos reglamentarios, en contra del objetivo perseguido por el legislador de la Unión, que era el de facilitar el acceso al Tribunal General a los particulares cuyos intereses se ven afectados por actos de carácter no legislativo adoptados por las instituciones de la Unión.
- 23 Según la Comisión, el Tribunal General no cometió un error de Derecho al concluir que la Decisión controvertida no podía calificarse de acto que no incluía medidas de ejecución.

- 24 A juicio de la Comisión, como los Tratados no definen el concepto de «medidas de ejecución», parece lógico interpretarlo literalmente, es decir, considerar que hace referencia a todo acto jurídico necesario para la ejecución de otro acto jurídico. El significado literal de este concepto equivale al utilizado por el Abogado General Jacobs en el punto 43 de sus conclusiones presentadas en el asunto en que se dictó la sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, Rec. p. I-6677), con el fin de señalar una eventual laguna en el sistema jurisdiccional de la Unión. Según la Comisión, los documentos relativos a los trabajos de la Convención Europea encargada de elaborar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO 2004, C 310, p. 1) muestran que, cuando se elaboró la disposición que posteriormente se convirtió en el último inciso del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la intención del poder constituyente era colmar esa posible laguna en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea. La Comisión estima que al suavizar los requisitos de la legitimación activa se pretendía, pues, ofrecer a los particulares una vía de recurso directo contra los actos de alcance general, pero circunscribiéndola a los supuestos en que resultara imposible para los particulares impugnar la validez de un acto de ejecución.
- 25 La Comisión añade que, cuando un acto reglamentario requiere una medida de ejecución, ya sea una medida nacional o una medida adoptada a nivel de la Unión, la tutela judicial de los particulares queda garantizada por la facultad de éstos de impugnar la legalidad de la medida de ejecución, planteando en su caso una excepción de ilegalidad respecto al acto reglamentario de base que constituye el fundamento jurídico de esa medida. Por tanto, no es necesario que los particulares dispongan de legitimación activa para impugnar directamente el acto de base.
- 26 En lo que respecta a la Decisión controvertida, la Comisión estima que no cabe ninguna duda de que una decisión por la que se obliga a un Estado miembro a recuperar las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común requiere medidas de ejecución. A su juicio, tal decisión tiene como único destinatario al Estado miembro de que se trate y no puede generar una obligación de pago directo para los beneficiarios. La Comisión recuerda a este respecto que, según el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, segunda frase, cuando una decisión designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. En su opinión, para que exista una obligación de los beneficiarios es necesario que el Estado miembro adopte medidas de ejecución, consistentes en exigir a estos últimos la devolución de las ayudas que recibieron indebidamente. Por otra parte, la Comisión indica que la Decisión controvertida impone al Reino de España, además de la obligación de recuperar las ayudas, otras medidas de ejecución, tales como la obligación de poner fin al régimen litigioso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 27 Como ha señalado la Abogado General en los puntos 40 y 41 de sus conclusiones, el concepto de «actos reglamentarios [...] que no incluyan medidas de ejecución», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, debe interpretarse teniendo en cuenta el objetivo de esta disposición, que –como se deduce de sus trabajos preparatorios– consiste en evitar que un particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para tener acceso al juez. Ahora bien, cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica sin requerir medidas de ejecución, existiría el riesgo de que dicha persona se viera desprovista de tutela judicial efectiva si no dispusiera de una vía de recurso directo ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de ese acto reglamentario. En efecto, a falta de medidas de ejecución, aunque el acto de que se trate afectara directamente a una persona física o jurídica, ésta sólo podría obtener el control judicial de dicho acto tras haber infringido sus disposiciones, invocando la ilegalidad de tales disposiciones en los procedimientos abiertos en su contra ante los tribunales nacionales.
- 28 A este respecto conviene precisar en primer lugar que, cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado independientemente de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros. Las personas físicas o jurídicas que no puedan impugnar directamente un acto reglamentario de la Unión

ante el juez de la Unión, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el 263 TFUE, párrafo cuarto, quedan protegidas, no obstante, contra la aplicación de dicho acto en lo que a ellas respecta mediante la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que el acto lleva implícitas.

- 29 Cuando la aplicación de tales actos es competencia de las instituciones, de los órganos o de los organismos de la Unión, las personas físicas o jurídicas pueden interponer un recurso directo contra los actos de aplicación ante el juez de la Unión, con los requisitos que establece el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, e invocar en apoyo de ese recurso la ilegalidad del acto de base de que se trate, con arreglo al artículo 277 TFUE. Cuando esta aplicación es competencia de los Estados miembros, esas personas pueden alegar ante los tribunales nacionales la invalidez del acto de base de que se trate e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, mediante las cuestiones prejudiciales (sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, apartado 93).
- 30 En segundo lugar, como señaló la Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Así pues, la cuestión de si el acto de que se trata lleva implícitas medidas de ejecución con respecto a otros justiciables no es pertinente.
- 31 En tercer lugar, para verificar si el acto impugnado incluye medidas de ejecución, procede referirse exclusivamente al objeto del recurso y, en el supuesto de que el demandante solicite sólo la anulación parcial de un acto, únicamente deberán tomarse en consideración, en su caso, las medidas de ejecución que pueda llevar implícitas esa parte del acto.
- 32 Son estas precisiones las que deben servir de guía para examinar el tercer motivo de casación invocado por Telefónica.
- 33 Como ha indicado la Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, el recurso de Telefónica tenía por único objeto impugnar la incompatibilidad parcial con el mercado común del régimen litigioso, declarada en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida, y no criticaba ni la recuperación de las ayudas, ordenada en el artículo 4, apartado 1, de esa Decisión, ni las demás obligaciones impuestas al Reino de España que figuraban en su artículo 6, apartado 2.
- 34 En primer lugar, como la Abogado General ha señalado en el punto 48 de sus conclusiones, la declaración de incompatibilidad parcial con el mercado común del régimen litigioso, formulada en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida, únicamente va dirigida al Estado miembro destinatario de la Decisión, en este caso el Reino de España, de modo que esa Decisión no es obligatoria para otras personas, según lo dispuesto en el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto.
- 35 En segundo lugar, el artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida tiene por único objeto declarar la incompatibilidad con el mercado común del régimen litigioso. Esta disposición no determina las consecuencias específicas de esa declaración para cada uno de los contribuyentes, consecuencias que se materializarán en actos administrativos tales como liquidaciones tributarias que, como tales, constituyen medidas de ejecución que el artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida «incluye», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.
- 36 Por consiguiente, el Tribunal General actuó con arreglo a Derecho al declarar, en el apartado 44 del auto recurrido, que las medidas destinadas a aplicar la decisión de incompatibilidad, entre ellas, en particular, la consistente en denegar la posibilidad de acogerse a la ventaja fiscal controvertida, denegación que la demandante también podrá impugnar ante el juez nacional, son medidas de ejecución de la Decisión controvertida.

- 37 Tal constatación basta por sí sola para fundamentar la desestimación por parte del Tribunal General de la argumentación de Telefónica según la cual la Decisión controvertida no incluye medidas de ejecución.
- 38 En consecuencia, el Tribunal General actuó con arreglo a Derecho al declarar, en el apartado 45 del auto recurrido, que, independientemente de la cuestión de si la Decisión controvertida es un acto reglamentario, en el presente asunto no concurrían los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.
- 39 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede desestimar el tercer motivo de casación invocado por Telefónica.

Sobre el segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 40 Según Telefónica, el Tribunal General cometió un error de Derecho al proceder a una interpretación demasiado restrictiva del concepto de beneficiario efectivo de un régimen de ayudas objeto de una decisión de la Comisión, y así se deduce en particular de la sentencia de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión (C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec. p. I-4727). Telefónica alega que, en contra de lo afirmado por el Tribunal General en los apartados 24 y 25 del auto recurrido, lo que importa no es que una parte que ha sido beneficiaria efectiva de la ayuda de que se trata se encuentre entre quienes a ciencia cierta deberán devolver dicha ayuda, sino que basta con que exista el riesgo de que sus intereses se vean gravemente afectados, como ocurriría si acabara teniendo que devolver esa ayuda.
- 41 Pues bien, Telefónica considera que se encuentra expuesta por un doble motivo al riesgo de tener que devolver las ayudas recibidas, aunque la Comisión haya reconocido la protección de la confianza legítima en lo que ella respecta. Así, por una parte, la excepción que el artículo 1, apartados 2 y 3, de la Decisión controvertida establece a la obligación de recuperar las ayudas se encuentra impugnada actualmente en un recurso de anulación ante el Tribunal General en el asunto Deutsche Telekom/Comisión (T-207/10), pendiente ante él. Si ese recurso prosperara, Telefónica podría verse obligada a devolver las ayudas que percibió. Por otra parte, a su juicio, la declaración, recogida en esa misma Decisión, de que el régimen de amortización del fondo de comercio era una ayuda ilegal abre la vía para que terceros competidores de los beneficiarios de la ayuda interpongan acciones a nivel nacional para obtener una indemnización del eventual perjuicio sufrido.
- 42 La Comisión considera, en cambio, que la jurisprudencia exige que concurren dos requisitos para considerar individualmente afectado a un demandante en unas circunstancias como las del presente asunto. En primer lugar, el demandante debe tener la calidad de beneficiario efectivo de una ayuda individual concedida con arreglo a un régimen de ayudas. En segundo lugar, debe estar obligado a restituir la ayuda o, al menos, hallarse expuesto al riesgo de tener que restituirla. Según la Comisión, en contra de lo que afirma Telefónica, no es suficiente, en cambio, con que el demandante corra el riesgo de ver gravemente lesionados, de una forma más general, sus intereses. La Comisión recuerda así que el Tribunal de Justicia ha desestimado la tesis de que un demandante resulta individualmente afectado por el mero hecho de ser beneficiario de un régimen de ayudas en sus sentencias de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy/Comisión (67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), apartado 15, y de 7 de diciembre de 1993, Federmineraria y otros/Comisión (C-6/92, Rec. p. I-6357), apartados 11 a 16.
- 43 En el presente asunto, a juicio de la Comisión, no existe en cualquier caso ningún riesgo de que Telefónica tenga que devolver las ayudas que recibió, y ni siquiera de que vea gravemente lesionados sus intereses, puesto que era evidente, desde que se adoptó la Decisión controvertida, que el principio de protección de la confianza legítima amparaba a dicha empresa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 44 Procede recordar que Telefónica no es destinataria de la Decisión controvertida y que, como se indica en los apartados 34 a 36 de la presente sentencia, dicha Decisión no incluye medidas de ejecución.
- 45 Con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, una persona física o jurídica sólo puede interponer recurso contra un acto del que no sea destinataria y que incluya medidas de ejecución en el supuesto de que dicho acto la afecte directa e individualmente.
- 46 En lo que respecta al segundo de estos requisitos, es decir, al hecho de resultar individualmente afectado por el acto de que se trate, constituye jurisprudencia reiterada que las personas que no sean destinatarias de una decisión sólo pueden sostener que esa decisión las afecta individualmente cuando les atañe en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario (sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223; sentencias Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, antes citada, apartado 52, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, antes citada, apartado 72).
- 47 Como señaló el Tribunal General en el apartado 28 del auto recurrido, es también jurisprudencia reiterada que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2001, Antillean Rice Mills/Consejo, C-451/98, Rec. p. I-8949, apartado 52).
- 48 Procede hacer constar que éste es precisamente el caso en lo que respecta al artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida, cuya anulación solicita Telefónica y con referencia al cual debe examinarse, por consiguiente, la legitimación activa de esta última. Dicho artículo 1, apartado 1, se aplica a unas situaciones objetivamente determinadas y produce efectos jurídicos con respecto a unas categorías de personas consideradas en términos generales y abstractos. En consecuencia, Telefónica no puede sostener que esta disposición la individualiza.
- 49 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida tiene por único efecto impedir que cualquier persona pueda beneficiarse, en el futuro, del régimen litigioso. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, una empresa no puede impugnar, en principio, una decisión de la Comisión por la que se prohíbe un régimen de ayudas si sólo se ve afectada por esta decisión debido a su pertenencia al sector de que se trata y a su condición de beneficiario potencial de dicho régimen (véase la sentencia de 19 de octubre de 2000, Italia y Sardegna Lines/Comisión, C-15/98 y C-105/99, Rec. p. I-8855, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 50 De ello se sigue que el Tribunal General actuó con arreglo a Derecho al declarar, en el apartado 41 del auto recurrido, que el artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida no afectaba individualmente a Telefónica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 51 De las consideraciones expuestas se deduce que procede desestimar igualmente el segundo motivo de casación invocado por Telefónica.

Sobre el primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 52 Telefónica sostiene que, al declarar la inadmisibilidad de su recurso, el Tribunal General violó su derecho a la tutela judicial efectiva, derivado de los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 53 Telefónica alega en particular que le es imposible obtener un control judicial, por vía de excepción, del artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida provocando un litigio con la Administración tributaria e invocando el régimen litigioso, pese a que ha desaparecido del Derecho español vigente, con objeto de lograr que el tribunal nacional competente plantee al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial de apreciación de validez con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b). En efecto, eso requeriría que ella decidiera cometer una infracción jurídica, es decir, que actuase deliberadamente en contra de la normativa en vigor. Ahora bien, si violara voluntariamente el Derecho, no sólo iría en contra de los códigos de conducta que ha asumido, sino que se expondría a un riesgo cierto de que la Administración tributaria española decidiera ejercer la potestad sancionadora que le confieren una serie de disposiciones de la normativa fiscal aplicable.
- 54 La Comisión recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinados a garantizar el control de la legalidad de los actos de las instituciones, confiando dicho control al juez de la Unión.
- 55 La Comisión añade que debe rechazarse la tesis de Telefónica según la cual el Tribunal General hubiera debido examinar las condiciones en las que habría sido efectivamente posible seguir la vía judicial nacional. En su opinión, no cabe admitir una interpretación del régimen de vías de recurso según la cual existiría la posibilidad de interponer un recurso directo de anulación ante el juez de la Unión en la medida en que pudiera demostrarse, tras un examen concreto de las normas procesales nacionales por parte de aquél, que tales normas no autorizan al particular a interponer un recurso que le permita cuestionar la validez del acto de la Unión impugnado. En efecto, tal régimen exigiría que el juez de la Unión examinara e interpretara el Derecho procesal nacional, lo que excedería de su competencia en el marco del control de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión. En cualquier caso, afirma la Comisión, un particular no podría interponer un recurso de anulación ante el juez de la Unión aunque resultase que las normas procesales nacionales sólo le autorizan a cuestionar la validez del acto de la Unión después de haber infringido dicho acto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 56 Con carácter preliminar, procede recordar que la Unión es una Unión de Derecho cuyas instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos con los Tratados, con los principios generales del Derecho y con los derechos fundamentales (sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, antes citada, apartado 91).
- 57 Como se desprende del artículo 19 TUE, apartado 1, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión lo garantizan el Tribunal de Justicia y los tribunales de los Estados miembros. A estos efectos, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión (sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, antes citada, apartados 90 y 92).

- 58 Tal como se indica en los apartados 34 a 36 de la presente sentencia, la Decisión controvertida incluye medidas de ejecución, en relación con Telefónica, en el Estado miembro de que se trata.
- 59 Por consiguiente, aunque Telefónica no pueda recurrir directamente contra la Decisión controvertida ante el juez de la Unión, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sí puede alegar la invalidez de esta Decisión ante los tribunales nacionales e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, por la vía de las cuestiones prejudiciales, en particular sometiendo a esos tribunales el acto administrativo por el que se le impida acogerse al método de amortización establecido por el régimen litigioso.
- 60 De ello se deduce que procede desestimar el primer motivo de casación invocado por Telefónica.
- 61 Como ninguno de los tres motivos de casación invocados por Telefónica ha sido acogido, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 62 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este último decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. El artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 63 Como la Comisión ha solicitado la condena en costas de Telefónica y los motivos de casación formulados por ésta han sido desestimados, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a Telefónica, S.A.**

Firmas