

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 18 de noviembre de 2010*

En el asunto C-322/09 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 8 de agosto de 2009,

NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, con domicilio social en Estocolmo, representada por los Sres. M. Merola y L. Armati, avvocati,

parte recurrente,

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

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn y T. Scharf, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y los Sres. D. Šváby, E. Juhász, G. Arestis y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de septiembre de 2010;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB (en lo sucesivo, «NDSHT») solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 9 de junio de 2009, NDSHT/Comisión (T-152/06, Rec. p. II-1517; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la que dicho Tribunal declaró inadmisibile el recurso que había interpuesto

aquella con objeto de que se anulara la decisión supuestamente contenida en los escritos de la Comisión de las Comunidades Europeas de 24 de marzo y de 28 de abril de 2006 dirigidos a NDSHT, relativa a una denuncia sobre las ayudas de Estado presuntamente ilegales concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo a Stockholm Visitors Board AB (en lo sucesivo, «acto controvertido»).

Marco jurídico

- 2 Tal como se desprende de su segundo considerando, el Reglamento (CE) n° 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), en su versión modificada por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 659/1999»), codifica y consolida la práctica establecida por la Comisión en materia de examen de ayudas de Estado ateniéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- 3 A tenor del artículo 1, letra b), inciso i), de dicho Reglamento, se entenderá por «ayuda existente», «sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 144 y 172 del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia y del punto 3 del anexo IV y el apéndice de dicho anexo del Acta de Adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado [CE] en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda que fueran aplicables y las ayudas individuales que se hayan llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y que sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma».

- 4 El artículo 1, letra h), de dicho Reglamento define el concepto de «parte interesada» como «cualquier Estado miembro o cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales».

- 5 El artículo 4 del Reglamento n° 659/1999, comprendido en el capítulo II de este –titulado «Procedimiento aplicable a las ayudas notificadas»–, dispone en sus apartados 1 a 4 lo siguiente:

«1. La Comisión procederá al examen de la notificación desde el momento de su recepción. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, la Comisión adoptará una decisión con arreglo a lo establecido en los apartados 2, 3 o 4.

2. Cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, lo declarará mediante decisión.

3. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada, en tanto en cuanto esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo [87 CE, apartado 1], no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, decidirá que la medida es compatible con el mercado común (denominada en lo sucesivo “decisión de no formular objeciones”). La decisión especificará la excepción del Tratado que haya sido aplicada.

4. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado común, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el artículo [88 CE, apartado 2] (denominada en lo sucesivo “decisión de incoar el procedimiento de investigación formal”).»

- 6 El capítulo III de dicho Reglamento regula el procedimiento en materia de ayudas ilegales. El artículo 10, incardinado en este capítulo, preceptúa en su apartado 1 lo siguiente:

«Cuando obre en poder de la Comisión cualquier información, sea cual sea su origen, referente a una presunta ayuda ilegal, deberá proceder a su examen sin demora.»

- 7 En el mismo capítulo III, el artículo 13, bajo el epígrafe «Decisiones de la Comisión», establece en su apartado 1 lo que sigue:

«El examen de la presunta ayuda ilegal deberá terminar con una decisión de conformidad con los apartados 2, 3 o 4 del artículo 4. [...]»

- 8 En el capítulo VI del Reglamento n° 659/1999, con la rúbrica «Partes interesadas», el artículo 20, apartados 2 y 3, estipula lo siguiente:

«2. Las partes interesadas podrán informar a la Comisión de las presuntas ayudas ilegales o abusivas. Cuando la Comisión considere que la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto, informará de ello a la parte interesada. Cuando la Comisión adopte una decisión sobre un caso relacionado con la materia objeto de la información suministrada, enviará una copia de dicha decisión a la parte interesada.

3. A petición propia, las partes interesadas obtendrán una copia de las decisiones con arreglo a los artículos 4 y 7, el apartado 3 del artículo 10 y el artículo 11.»

9 A tenor del artículo 25 del Reglamento n° 659/1999:

«El destinatario de las decisiones adoptadas con arreglo a lo dispuesto en los capítulos II, III, IV, V y VII será el Estado miembro interesado. [...]»

Hechos que originaron el litigio

- 10 NDSHT es una sociedad sueca dedicada a actividades de operador turístico en Estocolmo a través de su página de Internet. Propone un servicio global que incluye la reserva de habitaciones de hotel y una tarjeta turística denominada «Estocolmo a la carta» que permite a sus titulares acceder a diversos servicios e infraestructuras en la ciudad de Estocolmo, como museos o el transporte municipal.
- 11 Stockholm Visitors Board AB (en lo sucesivo, «SVB») es una sociedad cuyo titular es el ayuntamiento de Estocolmo a través de diferentes filiales. Dicha sociedad fue encargada de la difusión de información turística y de la promoción de la región de Estocolmo. En relación con este tipo de actividades, SVB también desempeña actividades comerciales consistentes fundamentalmente en el servicio de reserva de habitaciones de hotel a precios reducidos en Estocolmo y en la venta de una serie de servicios relacionados con el turismo, mediante la tarjeta denominada «Stockholm Card», que ofrece acceso gratuito a sitios e infraestructuras de la ciudad de Estocolmo.
- 12 En septiembre de 2004, NDSHT remitió a la Comisión información sobre determinadas subvenciones anuales concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo a SVB para 2003, 2004 y 2005, aduciendo que tales subvenciones eran ayudas de Estado que se habían otorgado infringiendo el artículo 88 CE, apartado 3. NDSHT señaló en

la denuncia que esas supuestas ayudas de Estado estaban constituidas por créditos anuales en el presupuesto del ayuntamiento de Estocolmo en favor de SVB, el reembolso habitual por parte de la sociedad matriz de SVB de las pérdidas de esta antes de impuestos y el acceso preferente a infraestructuras públicas, como un aparcamiento de pago gestionado por dicho ayuntamiento. Según NDSHT, SVB podría utilizar estas ayudas para financiar sus actividades comerciales, las cuales se realizan, sin embargo, en competencia con las efectuadas por otras empresas nacionales e internacionales, provocando así una distorsión de la competencia.

- 13 La Comisión examinó la denuncia de NDSHT a la luz de la información complementaria aportada por esta y por las autoridades suecas a raíz de la solicitud de información que aquella les había dirigido.
- 14 El 24 de marzo de 2006, el Director de la Dirección «Ayudas de Estado 1: Cohesión y competencia» de la Dirección General de Competencia de la Comisión encargado del expediente (en lo sucesivo, «Director del servicio de la Comisión encargado del expediente») envió a NDSHT un escrito en el que manifestaba lo siguiente:

«[...]

Quisiera informarle sobre la conclusión a la que han llegado los servicios competentes de la Dirección General de Competencia de que la información que poseen no es suficiente para seguir examinando su denuncia. [...]

Resulta de nuestro análisis que las actividades relacionadas con la “Stockholm Card” y las reservas de habitaciones de hotel (con excepción de las plazas de aparcamiento comprendidas en la “Stockholm Card”) se ofrecen en condiciones de mercado. Estas actividades no están por lo tanto financiadas por una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 87 CE. En cuanto a la utilización con carácter gratuito de determinadas plazas de aparcamiento, puede sostenerse que el comercio no resulta afectado y, aunque tal fuera el caso, esa ayuda se incluyó en la “Stockholm Card” mucho antes de que Suecia se adhiriera a la Unión Europea en 1995 y constituye, por tanto, una ayuda existente. Además, desde el 1 de enero de 2006, este servicio ya no está comprendido en la “Stockholm Card”.

Por lo que se refiere a las otras actividades (suministro de información turística, etc.), parecen estar sujetas a las disposiciones que rigen los servicios de interés económico general (SIEG). No parece que haya subvenciones cruzadas en favor de actividades económicas. En el supuesto de que la compensación por los SIEG se calificara de ayuda de Estado, tal ayuda se ha venido concediendo en las mismas condiciones desde mucho antes de 1995 y constituye, por tanto, una ayuda existente.

En resumen, los exámenes en profundidad que hemos efectuado en relación con esta denuncia muestran que estamos en presencia de una ayuda existente, no de una ayuda ilegal, que, en cualquier caso, es compatible con el mercado común. Habida cuenta de que no procede entablar el procedimiento para la proposición de las medidas apropiadas previstas en el artículo 88 CE, apartado 1, no tenemos la intención de adoptar ninguna otra medida en este asunto.

[...]»

- 15 Mediante escrito de 5 de abril de 2006, NDSHT informó a la Comisión de que deducía del escrito de 24 de marzo de 2006 que dicha institución había archivado su denuncia y adoptado una decisión de no formular objeciones contra las medidas financieras controvertidas, con arreglo al artículo 13 y al artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 659/1999. NDSHT solicitó asimismo a la Comisión que le remitiera una copia de esa decisión, en virtud del artículo 20 del citado Reglamento.
- 16 Mediante escrito de 28 de abril de 2006, el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente respondió a NDSHT recordándole que de la información facilitada resultaba que las medidas denunciadas no constituían ayudas de Estado ilegales y que, por tanto, no se le podía dirigir una decisión de la Comisión adoptada con arreglo al artículo 20 del Reglamento n° 659/1999.

Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

- 17 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de junio de 2006, NDSHT solicitó la anulación del acto controvertido y la incoación del procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2.
- 18 Mediante escrito separado, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, a la que NDSHT respondió el 9 de noviembre de 2006.
- 19 NDSHT sostuvo, en sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad, que el acto controvertido reflejaba tanto la negativa definitiva de la Comisión a incoar el

procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2, como la decisión de archivar el expediente. Por ello, afirma que el acto controvertido debe considerarse una decisión que produce efectos en su situación jurídica y constituye, en consecuencia, un acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE.

- 20 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso de NDSHT y condenó en costas a esta.
- 21 El Tribunal de Primera Instancia consideró que, para determinar si el acto controvertido constituye un acto impugnabile, debía distinguirse, en función de su contenido, si se trataba de una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento n° 659/1999 o simplemente de una comunicación informal con arreglo al artículo 20, apartado 2, segunda frase, de dicho Reglamento.
- 22 El Tribunal de Primera Instancia señaló, en el apartado 44 de la sentencia recurrida, que la Comisión no está obligada a adoptar una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento n° 659/1999 en respuesta a cada denuncia. Añade que tal obligación existe únicamente en el supuesto de que el artículo 13 del Reglamento resulte aplicable. Ahora bien, no sucede así cuando la denuncia se refiere a una ayuda existente. En el apartado 64 de esa sentencia, dicho Tribunal consideró que la obligación de adoptar una decisión en el sentido del artículo 4 del citado Reglamento a raíz de una denuncia referente a una ayuda existente era contraria a la economía del procedimiento de control de las ayudas de Estado.
- 23 Del contenido de los escritos de 24 de marzo y de 28 de abril de 2006 (en lo sucesivo, conjuntamente, «escritos impugnados») se desprende que la Comisión había decidido no dar curso a la denuncia debido a que las ayudas de que se trata constituyen ayudas existentes a las que se aplica el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 1. El Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que en tal caso y según reiterada jurisprudencia, la Comisión no puede verse obligada, mediante una denuncia, a dirigir al Estado miembro de que se

trate una recomendación que proponga medidas útiles en aplicación del artículo 18 del Reglamento n° 659/1999. Además, ninguna disposición de dicho Reglamento aplicable en materia de ayudas existentes prevé que la Comisión pueda adoptar un acto de carácter decisorio al finalizar la fase preliminar de examen de tales ayudas.

- 24 Por último, en el apartado 63 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia precisó que, por haber estimado la Comisión al finalizar su primer examen de las medidas financieras controvertidas que estas debían considerarse ayudas existentes, los escritos impugnados no podían constituir una negativa a iniciar el procedimiento de investigación formal del artículo 88 CE, apartado 2.
- 25 En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia concluyó que los escritos impugnados no deben considerarse una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento n° 659/1999, sino una comunicación informal con arreglo al artículo 20 de este. Por tanto, según dicho Tribunal, tales escritos no constituyen un acto impugnabile a efectos del artículo 230 CE.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

- 26 Mediante su recurso de casación, NDSHT rebate la calificación que hace la Comisión de las medidas en cuestión y solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida en su totalidad y, por ende, con carácter principal, que estime su recurso en primera instancia y condene en costas a la Comisión o, con carácter subsidiario, que declare admisible su recurso, devuelva el asunto al Tribunal General y reserve la decisión sobre las costas de ambos procedimientos.

- 27 La Comisión solicita que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a NDSHT.

Sobre el recurso de casación

- 28 NDSHT invoca cuatro motivos para fundamentar su recurso de casación.
- 29 El primero de ellos se refiere a la desnaturalización manifiesta del contenido de los escritos impugnados. Mediante el segundo motivo de casación, la recurrente estima que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al considerar que el acto controvertido es un acto de trámite y no una decisión definitiva que pueda ser objeto de un recurso de anulación. Mediante el tercer motivo de casación, NDSHT reprocha a dicho Tribunal haber incurrido en error de Derecho al estimar que la toma de posición de la Comisión debía considerarse una negativa a una solicitud de proponer medidas apropiadas en el sentido del artículo 88 CE, apartado 1. Por último, en su cuarto motivo de casación, NDSHT considera que el citado Tribunal también incurrió en error de Derecho al declarar que la calificación hecha por la Comisión de las medidas financieras controvertidas como ayudas existentes impedía impugnar el archivo de la denuncia. Tal aseveración se basa, según la recurrente, en una interpretación errónea de los artículos 4, 10, 13 y 20 del Reglamento nº 659/1999.
- 30 Procede examinar conjuntamente los motivos de casación segundo, tercero y cuarto, por estar estrechamente relacionados.

Sobre los motivos de casación segundo, tercero y cuarto

Alegaciones de las partes

- ³¹ Refiriéndose, en particular, a la sentencia de 17 de julio de 2008, *Athinaïki Techniki/Comisión* (C-521/06 P, Rec. p. I-5829), NDSHT reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber infringido los artículos 4, 10, 13 y 20, apartado 2, del Reglamento n° 659/1999 al declarar que la desestimación de su denuncia por parte de la Comisión no reunía las características de una decisión que produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a sus intereses ni, por tanto, de un acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE.
- ³² En efecto, mediante el segundo motivo de casación, la recurrente considera que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al afirmar que el acto controvertido no constituía una decisión definitiva, sino un acto de trámite. NDSHT afirma que, por el contrario, la Comisión había finalizado su examen y adoptado una decisión, aunque sin haberla formalizado, cuyo objeto era archivar la denuncia por ser compatible con el mercado común la ayuda financiera concedida.
- ³³ A este respecto, mediante su tercer motivo de casación, la recurrente considera que el Tribunal de Primera Instancia, en los apartados 57 y siguientes de la sentencia recurrida, incurrió en error de Derecho al calificar la toma de posición de la Comisión como denegatoria de una solicitud de proponer medidas apropiadas en el sentido del artículo 88 CE, apartado 1, y no como una negativa a incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al apartado 2 de ese artículo. Asimismo, alega la recurrente que dicho Tribunal afirmó erróneamente que la Comisión no puede verse

obligada por un denunciante a adoptar una decisión al finalizar la fase preliminar de examen.

- ³⁴ Además, en su cuarto motivo de casación, la recurrente sostiene que los artículos 4, 10 y 13 del Reglamento n° 659/1999 obligan a la Comisión –cuando examina una denuncia sobre la existencia de una supuesta ayuda ilegal– a cerrar la fase previa de examen mediante la adopción de una decisión, como se afirma en el apartado 40 de la sentencia Athinaiki Techniki/Comisión, antes citada.
- ³⁵ La obligación de pronunciarse mediante decisión también existe, según la recurrente, en el supuesto de que, tras la fase previa de examen, la Comisión concluya que se trata de una ayuda existente. La posibilidad de impugnar un escrito de la Comisión por el que esta se niega a incoar un procedimiento de investigación formal debido a que la ayuda cuestionada es una ayuda existente fue confirmada, a juicio de la recurrente, por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125). Así pues, la recurrente mantiene que la interpretación hecha por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 64 y siguientes de la sentencia recurrida, según la cual es contrario a la economía del procedimiento de control de las ayudas de Estado considerar que la Comisión adopta necesariamente una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento n° 659/1999 cuando la misma informa a un denunciante de que su denuncia se refiere a una ayuda existente, refleja una concepción profundamente errónea de ese sistema procedimental. A su modo de ver, esa interpretación permite a la Comisión, al calificar las medidas financieras controvertidas de ayuda existente, evitar el control del juez de la Unión, lo que considera completamente inaceptable.
- ³⁶ La Comisión admite, en primer lugar, que los escritos impugnados no se refieren a todas las medidas financieras controvertidas y que, mediante esos escritos, no adoptó ninguna decisión relativa a una ayuda existente. Antes al contrario, dicha institución afirma que tales escritos contienen algunas conclusiones hipotéticas y, por ello, no definitivas, que, además, no dan lugar a una calificación idéntica de las diferentes medidas. La Comisión sostiene que en los referidos escritos, a lo sumo, resumió la

posición del servicio encargado de tramitar la denuncia, que en ese momento no tenía intención de dar curso a la misma.

- ³⁷ Además, la Comisión aduce que la alegación de NDSHT según la cual aquella adoptó una decisión, aunque sin revestirla de carácter formal, no se puede acoger, puesto que no fue formulada en el procedimiento de primera instancia.
- ³⁸ En cualquier caso, la Comisión alega que no adoptó una decisión y que se limitó a efectuar una apreciación provisional, no teniendo lugar el archivo de la denuncia hasta diciembre de 2006. Por otra parte, respecto de las ayudas existentes, dicha institución afirma que no podía adoptar inmediatamente una decisión sino que primero debía informar, en el momento en que considera que las medidas son incompatibles con el mercado común, al Estado miembro de que se trate antes de proponer eventualmente medidas apropiadas. Dado que el Reglamento n° 659/1999 no establece un procedimiento particular aplicable en tal caso, solamente habría sido posible el recurso por omisión para impugnar el acto controvertido.
- ³⁹ Por último, la Comisión cuestiona la pertinencia de las referencias a las sentencias CIRFS y otros/Comisión y Athinaïki Techniki/Comisión, antes citadas, al considerar que, una vez comprobado que se trata de ayudas existentes, la Comisión ya no puede incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad de la alegación de NDSHT relativa a la falta de carácter formal de la decisión de la Comisión

- 40 Según la Comisión, la alegación de la recurrente de que aquella finalizó el examen de las medidas financieras controvertidas mediante una decisión que no fue formalizada no fue planteada ante el Tribunal de Primera Instancia y, por tanto, no se puede acoger.
- 41 A este respecto, debe destacarse que de las disposiciones del artículo 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 113, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del mismo Tribunal se desprende que, en el marco de un recurso de casación, el recurrente puede formular cualquier alegación pertinente siempre que el recurso de casación no modifique el objeto del litigio planteado ante el Tribunal de Primera Instancia (sentencias de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, Rec. p. I-439, apartado 66, y de 29 de noviembre de 2007, Herrero Romeu/Comisión, C-8/06 P, Rec. p. I-10333, apartado 32).
- 42 Pues bien, es preciso señalar que, en contra de lo afirmado por la Comisión, dicha alegación estaba incluida realmente en el escrito de interposición del recurso presentado por NDSHT en el Tribunal de Primera Instancia, en cuyo apartado 29 se afirma que «según reiterada jurisprudencia, la forma adoptada por los actos o decisiones no influye en el derecho a impugnarlos». Por tanto, aun suponiendo que tal alegación no haya sido formulada en el recurso de casación en los mismos términos que en el escrito mencionado anteriormente, la misma no modifica el objeto del litigio ante dicho Tribunal.

43 De ello resulta que procede acoger tal alegación.

— Sobre el fondo

44 La recurrente pretende esencialmente demostrar, mediante sus motivos de casación segundo, tercero y cuarto, que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al considerar que los escritos impugnados no reunían las características de un acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE.

45 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que es posible ejercitar un recurso de anulación en el sentido del artículo 230 CE contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véanse, en particular, las sentencias Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 29 y jurisprudencia citada, y de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, Rec. p. I-669, apartado 51).

46 Asimismo, de reiterada jurisprudencia en materia de admisibilidad del recurso de anulación resulta que hay que atenerse al contenido esencial de los actos impugnados para calificarlos (véanse, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9, y de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, C-147/96, Rec. p. I-4723, apartado 27).

47 Por el contrario, la forma que adopte un acto o una decisión no incide, en principio, en la admisibilidad de un recurso de anulación. Por consiguiente, en principio, carece de relevancia sobre la calificación del acto en cuestión el que éste satisfaga o no

determinados requisitos formales, como por ejemplo el de si ha sido denominado correctamente por su autor o si menciona las disposiciones que constituyen su fundamento legal. Igualmente carece de pertinencia que dicho acto no sea designado como «decisión» o que no haga referencia al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, del Reglamento n° 659/1999. Asimismo resulta irrelevante que la Comisión no haya notificado al Estado miembro interesado el acto de que se trate, en infracción del artículo 25 de ese Reglamento, ya que un vicio de este carácter no puede modificar el contenido esencial de dicho acto (véase la sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartados 43 y 44 y jurisprudencia citada).

48 Asimismo, en principio, constituyen actos impugnables en el sentido del artículo 230 CE las medidas que fijan definitivamente la postura de la Comisión al finalizar un procedimiento administrativo y que tienden a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva, que carecen de tales efectos (véase la sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 42 y jurisprudencia citada).

49 Por lo que se refiere al eventual carácter definitivo e impugnabile de las medidas adoptadas por la Comisión en el marco del procedimiento de control de las ayudas de Estado, hay que recordar en primer lugar que la Comisión debe, conforme al artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, proceder a un examen cuando obre en su poder cualquier información, sea cual sea su origen, referente a una presunta ayuda ilegal. El examen de una denuncia, sobre la base de dicha disposición, supone el inicio de la fase previa de examen prevista en el artículo 88 CE, apartado 3, y obliga a la Comisión a determinar, sin demora, la eventual existencia de una ayuda y su compatibilidad con el mercado común (véase, en este sentido, la sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 37).

- 50 El artículo 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, aplicable en el marco del examen de una denuncia relativa a una ayuda supuestamente ilegal, obliga a la Comisión a cerrar la fase previa de examen mediante la adopción de una decisión con arreglo al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, de dicho Reglamento, que puede consistir en una decisión en la que declare la inexistencia de la ayuda, en una decisión de no formular objeciones o en una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, sin que dicha institución esté autorizada a perpetuar un estado de inactividad durante la fase previa de examen. Por consiguiente, llegado el momento, deberá o bien incoar la siguiente fase de examen, prevista en el artículo 88 CE, apartado 2, o bien archivar el asunto adoptando una decisión en tal sentido (véase, en esta línea, la sentencia Athinaiki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 51 Al declarar la Comisión, a raíz del examen de una denuncia, que la investigación no permite llegar a la conclusión de que existe una ayuda de Estado a efectos del artículo 87 CE, dicha institución se niega implícitamente a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 47).
- 52 En cuanto a la afirmación de la Comisión de que las medidas denunciadas constituyen ayudas existentes, debe señalarse que estas ayudas están ciertamente sometidas al examen permanente previsto en el artículo 88 CE, apartado 1, y deben considerarse legales mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad con el mercado común (véanse las sentencias de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec. p. I-3829, apartado 34, y de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-7303, apartado 48). No obstante, cuando se presenta ante la Comisión una denuncia contra una ayuda supuestamente ilegal, al calificar dicha institución a la medida de ayuda existente la somete al procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 1, y se niega implícitamente, de ese modo, a incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 de dicho artículo (véanse, en este sentido, las

sentencias CIRFS y otros/Comisión, antes citada, apartados 25 y 26, y de 16 de mayo de 2002, ARAP y otros/Comisión, C-321/99 P, Rec. p. I-4287, apartado 61).

- 53 Semejante decisión por la que se deniega la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, tiene carácter definitivo y es imposible calificarla de mera medida preparatoria (sentencias, antes citadas, CIRFS y otros/Comisión, apartado 26, y, en este sentido, Athinaiki Techniki/Comisión, apartados 54 y 58).
- 54 En tal situación, los beneficiarios de las garantías de procedimiento previstas en dicha disposición únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el órgano jurisdiccional de la Unión dicha decisión con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto. Dicho principio se aplica tanto en el caso de que la decisión se adopte porque la Comisión estima que la ayuda es compatible con el mercado común como cuando considere que debe excluirse la propia existencia de una ayuda (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 47) o incluso cuando estime que se trata de una ayuda existente (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas CIRFS y otros/Comisión, apartado 27, y ARAP y otros/Comisión, apartado 62).
- 55 La afirmación anterior se ve corroborada por el artículo 20 del Reglamento n° 659/1999, que regula los derechos de las partes interesadas. Según las frases segunda y tercera del apartado 2 de dicho artículo, la Comisión, tras haber obtenido de la parte interesada la información sobre las supuestas ayudas ilegales o sobre la utilización pretendidamente abusiva de una ayuda, o bien considera que la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto, informando de ello a la parte interesada, o bien adopta una decisión sobre el caso relacionado con la materia objeto de la información suministrada. De ello se deduce que, dado que la

Comisión ha examinado esa información y ha tomado una posición sobre la misma, dicha institución adopta una decisión.

- 56 Por lo tanto, procede considerar admisible el recurso mediante el que se solicite la anulación de la decisión por la que se deniega la incoación del procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2, interpuesto por un interesado en el sentido de dicho artículo, cuando el autor del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos de procedimiento que le confiere esta disposición (véase la sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 57 En el presente asunto, la Comisión examinó la denuncia de la recurrente a la luz de la información complementaria aportada por esta y por las autoridades suecas tras ser instadas a ello por la Comisión. Al finalizar el examen de la denuncia, la Comisión concluyó, en su escrito de 24 de marzo de 2006, que no había motivos suficientes que justificaran la continuación de dicho examen y añadió que no tenía intención de adoptar otras medidas en ese asunto. Además, en su escrito de 28 de abril de 2006, dicha institución recordó que las medidas financieras controvertidas no constituían ayudas ilegales.
- 58 Dado que la Comisión concluyó que no había motivos suficientes que justificaran la continuación del examen de la denuncia, del contenido del acto controvertido se desprende que dicha institución se formó una opinión definitiva respecto de las medidas examinadas, expresando así su voluntad de poner fin al examen previo. Al hacer esa declaración, la Comisión se negó implícitamente, como se deduce de la jurisprudencia citada en el apartado 52 de la presente sentencia, a incoar el procedimiento de investigación formal del artículo 88 CE, apartado 2.
- 59 Ahora bien, la recurrente, por ser una empresa competidora de la sociedad beneficiaria de las medidas denunciadas, figura sin duda alguna entre las partes interesadas en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2 (véanse las sentencias Comisión/Sytraval

y *Brink's France*, antes citada, apartado 41, y de 9 de julio de 2009, 3F/Comisión, C-319/07 P, Rec. p. I-5963, apartado 32), habida cuenta de la definición de ese concepto contenida en el artículo 1, letra h), del Reglamento n° 659/1999.

- 60 Por consiguiente, procede declarar que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al considerar que el acto controvertido no reunía las características de una decisión que produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la recurrente y, en particular, que no constituía una decisión con arreglo al artículo 4 del Reglamento n° 659/1999. De ello se infiere que el acto controvertido debe considerarse un acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE.
- 61 De las consideraciones anteriores resulta que procede estimar los motivos segundo, tercero y cuarto invocados por NDSHT para fundamentar su recurso de casación.
- 62 Además, al haber recordado el Tribunal de Justicia, en los apartados 52 y 60 de la presente sentencia, que una decisión como el acto controvertido constituye un acto impugnabile aunque la Comisión declare que las medidas que se han denunciado constituyen ayudas existentes, ya no procede pronunciarse sobre el primer motivo de casación formulado por la recurrente, relativo a la desnaturalización de los escritos impugnados.
- 63 En estas circunstancias, procede anular la sentencia recurrida.

Sobre la devolución del asunto al Tribunal General

- ⁶⁴ Según el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- ⁶⁵ No obstante, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre el fondo del recurso interpuesto por NDSHT. Este aspecto del recurso, y en particular la cuestión de si la Comisión decidió erróneamente no incoar el procedimiento de investigación formal del artículo 88 CE, apartado 2, debido a que las medidas de que se trata constituyen ayudas existentes compatibles en cualquier caso con el mercado común, implica efectuar apreciaciones de hecho sobre el fundamento de elementos que no han sido tratados por el Tribunal de Primera Instancia ni debatidos ante el Tribunal de Justicia. En cambio, el Tribunal de Justicia dispone de los elementos necesarios para resolver definitivamente sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión en el procedimiento de primera instancia.
- ⁶⁶ Por las razones expuestas en los apartados 44 a 62 de la presente sentencia, procede desestimar dicha excepción de inadmisibilidad, basada en que el acto controvertido no puede ser objeto de recurso de anulación.
- ⁶⁷ Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva sobre la pretensión de NDSHT de que se anule la decisión de la Comisión, contenida en los escritos impugnados, de no continuar con el examen de la denuncia presentada

por la recurrente relativa a las ayudas de Estado supuestamente ilegales concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo a SVB.

Costas

- ⁶⁸ Al haberse devuelto el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas correspondientes al presente procedimiento de casación.

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

- 1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 9 de junio de 2009, NDSHT/Comisión (T-152/06).**

- 2) Desestimar la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión de las Comunidades Europeas ante el Tribunal de Primera Instancia.**

- 3) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea para que resuelva sobre la pretensión de NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB de que se anule la decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, contenida en sus escritos de 24 de marzo y de 28 de abril de 2006, de no continuar con el examen de la denuncia que había presentado dicha sociedad relativa a las ayudas de Estado supuestamente ilegales concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo a Stockholm Visitors Board AB.**

- 4) Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas