



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 5 de septiembre de 2024*

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículos 107 TFUE y 108 TFUE — Medidas concedidas por la República de Eslovenia a una red municipal de farmacias antes de su adhesión a la Unión Europea — Fase previa de examen — No incoación del procedimiento de investigación formal — Concepto de “dificultades serias” — Alcance de las obligaciones de investigación de la Comisión Europea — Carga de la prueba que recae sobre la parte que alega la existencia de “dificultades serias” — Alcance»

En el asunto C-447/22 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 6 de julio de 2022,

República de Eslovenia, representada por las Sras. B. Jovin Hrastnik, J. Morela y N. Pintar Gosenca, en calidad de agentes,

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

Petra Flašker, con domicilio en Grosuplje (Eslovenia), representada por la Sra. K. Zdolšek, odvetnica,

parte demandante en primera instancia,

Comisión Europea, representada por el Sr. M. Farley y la Sra. C. Georgieva, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb (Ponente) y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 31 de enero de 2024;

* Lengua de procedimiento: inglés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de abril de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la República de Eslovenia solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 27 de abril de 2022, Flašker/Comisión (T-392/20, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2022:245), por la que el Tribunal General anuló la Decisión C(2020) 1724 final de la Comisión, de 24 de marzo de 2020, por la que se da por concluido el examen de medidas relativas a la farmacia pública Lekarna Ljubljana respecto de las normas sobre las ayudas de Estado que figuran en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE [asunto SA.43546 (2016/FC) — Eslovenia] (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en la medida en que esa Decisión se refiere a los activos en régimen de gestión de dicha farmacia pública.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado de Adhesión y Acta de Adhesión

- 2 El Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de la Unión Europea) y 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, la República Eslovaca relativo a la 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 a la Unión Europea (DO 2003, L 236, p. 17; corrección de errores en DO 2004, L 126, p. 1), fue firmado por Eslovenia el 16 de abril de 2003 y entró en vigor el 1 de mayo de 2004 (en lo sucesivo, «Tratado de Adhesión»).
- 3 En virtud del artículo 1, apartado 2, del Tratado de Adhesión, las condiciones de ingreso y las adaptaciones de los Tratados en que se fundamenta la Unión figuran en 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, «Acta de Adhesión»), anexa al Tratado de Adhesión y cuyas disposiciones forman parte integrante de este último.
- 4 El artículo 22 del Acta de Adhesión dispone que las medidas enumeradas en el anexo IV del Acta se aplicarán en las condiciones establecidas en dicho anexo.

- 5 El punto 3 del anexo IV del Acta de Adhesión, titulado «Política de la competencia», establece en su apartado 1:

«Los siguientes regímenes de ayuda y ayudas individuales aplicados en un nuevo Estado miembro con anterioridad a la adhesión y aún vigentes con posterioridad a la misma se considerarán, desde el momento de la adhesión, ayudas existentes con arreglo al [artículo 108 TFUE, apartado 1]:

- a) las medidas de ayuda aplicadas antes [del 10] de diciembre de 1994;
- b) las medidas de ayuda que figuran en el apéndice del presente anexo;
- c) las medidas de ayuda que la autoridad de control de las ayudas públicas del nuevo Estado miembro haya evaluado y declarado compatibles con el acervo antes de la adhesión, y con respecto a las cuales la Comisión [Europea] no haya formulado objeciones basadas en serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 2.

Todas las medidas que sigan siendo aplicables después de la adhesión que constituyan ayudas públicas y que no cumplan las condiciones arriba mencionadas serán consideradas, desde el momento de la adhesión, nuevas ayudas a efectos de la aplicación del [artículo 108 TFUE, apartado 3.]»

Reglamento (UE) 2015/1589

- 6 Con el título «Definiciones», el artículo 1 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), tiene el siguiente tenor:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) “ayuda”: toda medida que reúna todos los requisitos establecidos en el artículo 107 [TFUE, apartado 1];
 - b) “ayuda existente”:
 - i) sin perjuicio de lo dispuesto [...] en el punto 3 y el apéndice del anexo IV del [Acta de Adhesión], toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma,

[...]
 - c) “nueva ayuda”: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;
- [...]».

7 El artículo 4 del Reglamento, titulado «Examen preliminar de la notificación y decisiones de la Comisión», dispone en sus apartados 2 a 5:

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

3. Si, tras un examen preliminar, la Comisión comprueba que la medida notificada, en tanto en cuanto esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 [TFUE, apartado 1], no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, decidirá que la medida es compatible con el mercado común (“decisión de no formular objeciones”). La decisión especificará la excepción del [Tratado FUE] que haya sido aplicada.

4. Si, tras un examen preliminar, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108 [TFUE, apartado 2] (“decisión de incoar el procedimiento de investigación formal”).

5. Las decisiones a que se refieren los apartados 2, 3 y 4 del presente artículo se adoptarán en el plazo de dos meses. [...]»

Reglamento (CE) n.º 794/2004

8 El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2015/1589 (DO 2004, L 140, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/2282 de la Comisión, de 27 de noviembre de 2015 (DO 2015, L 325, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 794/2004»), que lleva como epígrafe «Procedimiento de notificación simplificada de determinadas modificaciones de ayudas existentes», establece, en su apartado 1, primera frase, que, a efectos de la letra c) del artículo 1 del Reglamento 2015/1589, «se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado [interior]».

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

9 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 2 a 13 de la sentencia recurrida.

«2 En 1979, se creó en Liubliana (Eslovenia), entonces parte de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, una entidad llamada Lekarna Ljubljana [p.o.] para distribuir productos farmacéuticos en oficinas de farmacia. Según la información facilitada [a la Comisión] por las autoridades eslovenas, esta entidad fue dotada de “activos” que le permitieran llevar a cabo su función. Según [la Sra. Petra Flašker, demandante en primera instancia], que actualmente es titular de una oficina de farmacia por cuenta propia, esta entidad era una “organización de trabajo conjunta”, que no operaba en condiciones de economía de mercado y no tenía capacidad para ser propietaria de bienes.

- 3 A raíz de la independencia de la [República de Eslovenia, la Zakon o zavodih (Ley de Organismos Públicos)], que se aplicaba, en particular, a los organismos públicos encargados de servicios de interés económico general, fue promulgada en 1991. El artículo 48 de dicha Ley establece:

“Los organismos obtendrán los recursos para cumplir sus funciones de las dotaciones de su fundador, de la venta de productos y servicios y de otras fuentes previstas en la presente Ley”.
- 4 Al año siguiente, se aprobó [la Zakon o lekarniški dejavnosti (Ley sobre las Farmacias). Esta establece la coexistencia de organismos farmacéuticos públicos y de farmacias privadas, así como la responsabilidad de los ayuntamientos en materia de prestación de servicios farmacéuticos en su territorio. Las farmacias privadas están obligadas a obtener una licencia de funcionamiento en forma de concesión otorgada por el ayuntamiento tras la correspondiente licitación. Los organismos farmacéuticos públicos son creados por los ayuntamientos, que participan en su gestión, y se rigen por su acta fundacional. Según la Comisión, actualmente existen en Eslovenia unos veinticinco organismos públicos de farmacia, que gestionan casi doscientas oficinas, y cien farmacias privadas.
- 5 Sobre la base de las leyes indicadas en los apartados 3 y 4 anteriores, en 1997, el Ayuntamiento de Liubliana creó mediante ordenanza el organismo público de farmacia Javni Zavod Lekarna Ljubljana (en lo sucesivo, “Lekarna Ljubljana”), especificando que era el sucesor legal de Lekarna Ljubljana [p.o.] y que se subrogaba en los derechos y obligaciones de [esta última].
- 6 Lekarna Ljubljana explota actualmente unas cincuenta farmacias en Eslovenia, principalmente en Liubliana, pero también en unos quince municipios más. En Grosuplje, donde está situada la farmacia privada de [la demandante en primera instancia], también hay dos farmacias de Lekarna Ljubljana.
- 7 Mediante una denuncia presentada formalmente ante la Comisión el 27 de abril de 2016, tras haber mantenido contactos previos con sus servicios, [la demandante en primera instancia] denunció la existencia de ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE [...] en favor de Lekarna Ljubljana. Entre las medidas identificadas durante la instrucción de la denuncia figuraba la “concesión de activos en régimen de gestión” en condiciones que, según [la demandante en primera instancia], no eran las del mercado. [La demandante en primera instancia] menciona los locales comerciales como uno de esos activos.
- 8 La Comisión y las autoridades eslovenas, de un lado, y [la demandante en primera instancia], de otro, intercambiaron numerosa correspondencia. En dos ocasiones, la Comisión comunicó a [la demandante en primera instancia] una evaluación preliminar según la cual las medidas identificadas no constituían ayudas de Estado. En ambas ocasiones, [la demandante en primera instancia] mantuvo su denuncia, aportando información adicional, y en 2018 fue apoyada por otras dieciséis farmacias privadas eslovenas.
- 9 El 24 de marzo de 2020, la Comisión notificó la [Decisión controvertida] a la República de Eslovenia. [Esta] se adoptó sin que la Comisión hubiera incoado el procedimiento de investigación en profundidad establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2. En el considerando 73 de dicha Decisión, la Comisión concluyó que la investigación de las cuatro medidas alegadas por [la demandante en primera instancia] en favor de Lekarna Ljubljana —a saber, la ventaja concedida por el Ayuntamiento de Skofljica (Eslovenia) en forma de arrendamiento a largo plazo gratuito; la concesión de activos en régimen de gestión por parte

del Ayuntamiento de Liubliana; la exención de los cánones de concesión por parte de varios ayuntamientos y la renuncia a beneficios que deberían haberse repartido con varios ayuntamientos— no había puesto de manifiesto la existencia de una ayuda de Estado. Sin embargo, por lo que se refiere a la concesión de activos en régimen de gestión, la Comisión afirmó previamente, en los considerandos 37 a 40 de la [Decisión controvertida], que, si la concesión de tales activos constituyera una ayuda de Estado, se trataría de una “ayuda existente”.

- 10 Las razones expuestas en estos últimos considerandos son las siguientes. Tras recordar las disposiciones del artículo 48 de la Ley de Organismos Públicos indicada en el apartado 3 de la presente sentencia, y afirmar, por un lado, que en virtud de esta el Ayuntamiento de Liubliana tuvo que dotar a Lekarna Ljubljana de activos que le permitieran iniciar su actividad y, por otro lado, que cualquier activo adquirido por Lekarna Ljubljana, incluso por sus propios medios, ha de calificarse como “activo en régimen de gestión” de acuerdo con las normas de contabilidad pública, se expone que, según las autoridades eslovenas, el Ayuntamiento de Liubliana proporcionó, en 1979, a Lekarna Ljubljana [p.o.] los activos necesarios para iniciar sus actividades, que en 1997 estos activos fueron transferidos a su sucesor legal, Lekarna Ljubljana, y que todos los demás activos adquiridos posteriormente por estas dos entidades desde 1979 fueron adquiridos por ellas en el mercado y en condiciones de mercado. Por lo tanto, los únicos activos en régimen de gestión que podrían constituir una ayuda de Estado serían los de la dotación inicial de activos a Lekarna Ljubljana [p.o.], transferidos en 1997 a Lekarna Ljubljana.
- 11 A continuación, se hace referencia al anexo IV del [Acta de Adhesión] y, en particular, a su punto 3, relativo a la política de la competencia. Se indica que, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 de este, “los siguientes regímenes de ayuda y ayudas individuales aplicados en un nuevo Estado miembro con anterioridad a la adhesión y aún vigentes con posterioridad a la misma se considerarán, desde el momento de la adhesión, ayudas existentes con arreglo al [artículo 108 TFUE, apartado 1]: a) las medidas de ayuda aplicadas antes [del 10] de diciembre de 1994 [...]”.
- 12 También se recuerda que el artículo 1, letra c), del Reglamento [2015/1589] define la “nueva ayuda” como “toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes”. Igualmente, que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento [n.º 794/2004] establece que “[...] se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado [interior]”.
- 13 De ello se concluye que, si la concesión de activos en régimen de gestión constituyera a una ayuda de Estado, se trataría en todo caso de una ayuda existente, ya que dicha ayuda se había concedido con ocasión de la constitución de Lekarna Ljubljana [p.o.] en 1979. La sustitución de [esta última] por Lekarna Ljubljana en 1997 tiene un carácter puramente administrativo, ya que el contexto jurídico no cambió, ni tampoco el uso y las condiciones de utilización de los activos en cuestión. La sustitución no puede constituir una modificación de una ayuda existente, por lo que la ayuda en cuestión seguiría siendo una ayuda de esta naturaleza.»

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 10 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de junio de 2020, la Sra. Flašker interpuso, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 11 En apoyo de su recurso, la demandante en primera instancia ha formuló tres motivos, basados, el primero, en el incumplimiento de la obligación de motivación; el segundo, en la apreciación errónea de los hechos y en un error en la calificación jurídica de los hechos en lo que respecta a la concesión de los activos en régimen de gestión, lo que da lugar a una infracción de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, y el tercero, en que la Comisión no podía adoptar legalmente la Decisión controvertida sin haber incoado el procedimiento de investigación establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 12 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó el tercer motivo y anuló la Decisión controvertida en lo relativo a los activos en régimen de gestión de Lekarna Ljubljana.
- 13 Tras haber circunscrito, en el apartado 17 de la sentencia recurrida, el alcance del recurso únicamente a las medidas relativas a los «activos en régimen de gestión» y haber precisado, en el apartado 22 de la misma, que procedía analizar el tercer motivo del recurso a la luz, en particular, de las alegaciones formuladas por la demandante en primera instancia en el marco del segundo motivo, tal como se resumen en el apartado 19 de dicha sentencia, el Tribunal General analizó los activos en régimen de gestión en cuestión, distinguiendo los concedidos a Lekarna Ljubljana p.o. en el momento de su creación, en 1979, y los concedidos a Lekarna Ljubljana p.o. y a Lekarna Ljubljana después de ese año.
- 14 En primer lugar, en los apartados 40 a 50 de la sentencia recurrida, el Tribunal General analizó los activos en régimen de gestión adquiridos por Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana después del año 1979 (en lo sucesivo, «primera medida controvertida»).
- 15 A este respecto, el Tribunal General constató, de entrada, en el apartado 40 de dicha sentencia, que la Comisión se había limitado, como se desprende del considerando 36 de la Decisión controvertida, a reiterar la afirmación de las autoridades eslovenas de que todos los activos en régimen de gestión adquiridos por Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana después del año 1979 lo habían sido en condiciones de mercado y sin ningún apoyo público, a pesar de que las autoridades eslovenas no habían aportado ninguna prueba concreta en apoyo de esta afirmación.
- 16 A continuación, el Tribunal General examinó los distintos documentos presentados por la demandante en primera instancia con el objetivo de demostrar la existencia de «dificultades serias» para determinar si se habían concedido ayudas de Estado en virtud de la primera medida controvertida. A este respecto, en relación con un extracto del informe anual de Lekarna Ljubljana correspondiente al año 2012, mencionado en el apartado 45 de la sentencia recurrida, en el que se mencionaban dos bienes inmuebles que habían sido transmitidos a esta última por el Ayuntamiento de Liubliana como activos en régimen de gestión, el Tribunal General consideró que no se desprendía de manera evidente que tal transmisión se hubiera realizado en condiciones de mercado, o bien con carácter gratuito o en condiciones preferenciales. Además, tras haber declarado, en el apartado 47 de dicha sentencia, que Lekarna Ljubljana estaba comprendida, en primer lugar, en la categoría de beneficiarios establecida en el artículo 24 de la *Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti* (Ley sobre los Activos Físicos del Estado y de las Administraciones Locales), de conformidad con la cual el Estado y las Administraciones

locales pueden suministrar gratuitamente activos materiales a entidades públicas distintas de las sociedades de capital público, si ello fuera de interés público, el Tribunal General examinó, en el apartado 48 de dicha sentencia, los diferentes extractos de cuentas públicas presentados por la demandante en primera instancia, que ponían de manifiesto ciertas discordancias entre las cifras del Ayuntamiento de Liubliana sobre el valor de los activos concedidos en régimen de gestión a Lekarna Ljubljana y las cifras resultantes de las cuentas públicas de esta última. A este respecto, el Tribunal General señaló, en ese mismo apartado 48 de la sentencia recurrida, que «no [era] posible saber, únicamente a la vista de esas cuentas públicas, lo que, entre los activos concedidos en régimen de gestión a Lekarna Ljubljana correspond[ía] a activos inmobiliarios que el Ayuntamiento de Liubliana le ha suministrado gratuitamente o en condiciones preferenciales, a activos inmobiliarios adquiridos en condiciones de mercado por Lekarna Ljubljana o a activos financieros o monetarios, respectivamente».

- 17 A la vista de los anteriores elementos, el Tribunal General consideró, en esencia, en los apartados 49 y 50 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había disipado las dudas sobre si los activos en régimen de gestión adquiridos por Lekarna Ljubljana después de 1979 habían sido obtenidos en condiciones de mercado, lo que le correspondía hacer. En efecto, según el Tribunal General, puesto que los elementos invocados por la demandante en primera instancia durante el procedimiento administrativo, según se mencionan en los apartados 45 a 48 de dicha sentencia, revelaban la existencia de una «situación poco clara» sobre la naturaleza y el estatuto de esos activos en régimen de gestión, incumbía a la Comisión, ante tal situación de incertidumbre, profundizar la investigación para determinar si, entre esos activos en régimen de gestión, figuraban activos correspondientes a ayudas de Estado, determinación que no podía considerarse comprendida en la carga de la prueba que recaía sobre la demandante en primera instancia.
- 18 En segundo lugar, en los apartados 51 a 57 de la sentencia recurrida, el Tribunal General analizó los activos concedidos en 1979 a Lekarna Ljubljana p.o. para que diera inicio de sus actividades y transferidos en el curso del año 1997 a Lekarna Ljubljana (en lo sucesivo, «segunda medida controvertida»).
- 19 Con carácter preliminar, el Tribunal General señaló, en los apartados 38 y 39 de la sentencia recurrida, que la Comisión había considerado, tanto en la Decisión controvertida como en su respuesta a una pregunta escrita, que, aun suponiendo que la segunda medida controvertida fuera una ayuda de Estado, constituiría una ayuda existente de carácter individual y no un régimen de ayudas comprendido en el ámbito del examen permanente establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 1, de modo que no se pronunció sobre la compatibilidad de la eventual ayuda existente con el mercado interior.
- 20 A continuación, el Tribunal General mencionó, en los apartados 51, 52 y 54 de la sentencia recurrida, por una parte, los diferentes elementos invocados por la demandante en primera instancia que no fueron desmentidos por la Comisión, con el fin de demostrar que Lekarna Ljubljana operaba en condiciones diferentes a las de la entidad a la que había sucedido durante en 1997, y, por otra parte, los principales cambios que se habían producido en el mercado esloveno entre la fecha inicial de concesión de los activos en régimen de gestión de que se trata y la de adopción de la Decisión controvertida. Estos cambios se referían, en particular, a la apertura del mercado farmacéutico esloveno a la competencia debido a la adopción de la Ley sobre las Farmacias durante el año 1992, que había abierto este sector a la economía de mercado, y, posteriormente, a la adhesión de la República de Eslovenia a la Unión, el 1 de mayo de 2004. Pese a que esos diferentes elementos guardaban relación con el contexto legal y económico que la Comisión habría debido apreciar para poder pronunciarse con conocimiento de causa en el

marco de sus investigaciones que condujeron a la adopción de la Decisión controvertida, el Tribunal General señaló que esa institución se había limitado a afirmar, como resulta del considerando 39 de esa Decisión, y sin sustentar suficientemente su afirmación, que la sucesión durante el año 1997 entre Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana era de naturaleza puramente administrativa y que el contexto legal, el uso y las condiciones de uso de los activos en cuestión no habían variado, de tal manera que la ayuda existente en vigor en ese momento no había sido modificada y seguía siendo una ayuda de tal naturaleza.

- 21 Además, en los apartados 53 a 55 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó la cuestión de si los diferentes elementos señalados en el apartado anterior de la presente sentencia podían hacer pensar, como alegaba la demandante en primera instancia, que la segunda medida controvertida, suponiendo que constituyera una ayuda existente, podía considerarse, debido a modificaciones que se habían producido entretanto, una nueva ayuda, en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589. A este respecto, el Tribunal General expuso, en particular en el apartado 54 de la sentencia recurrida, lo siguiente:

«Consta que el 10 de diciembre de 1994 Lekarna Ljubljana [p.o.] aún existía, que acababa de crearse el municipio de Liubliana y que ya se había adoptado la Ley de 1992 sobre las Farmacias, que abría el sector a la economía de mercado. Sin embargo, en la Decisión [controvertida] no figura información alguna sobre la cuestión de si las farmacias privadas ya habían obtenido concesiones municipales en esa fecha y de si Lekarna Ljubljana [p.o.] todavía estaba en situación de monopolio en su área de actividad. Por lo tanto, la situación “de partida” es incierta. Según [la demandante en primera instancia], en 1997, cuando Lekarna Ljubljana sustituyó a Lekarna Ljubljana [p.o.], el mercado era competitivo. Habida cuenta de la información no controvertida facilitada por [la demandante en primera instancia], Lekarna Ljubljana muestra diferencias bastante notables con respecto a la entidad a la que sucedió en 1997: tiene la capacidad de adquirir propiedades y las adquiere, de acuerdo con el considerando 36 de la Decisión controvertida, lo que permite además preguntarse si, en consecuencia, la puesta a disposición continuada de activos inmobiliarios en régimen de gestión, sin propiedad, sigue estando justificada; tiene, al menos desde 2007, un ánimo de lucro consistente en obtener recursos para financiar actividades distintas de la suya; además, desde 2007, también puede ampliar su actividad más allá del territorio del municipio de Liubliana, cosa que ha hecho. Por otra parte, sus resultados financieros, tal como fueron puestos de relieve por [la demandante en primera instancia] en su respuesta a la primera valoración preliminar de la Comisión, traducen una actividad en clara expansión. [...]»

- 22 A la vista de estos elementos, el Tribunal General consideró, en esencia, en los apartados 54 y 55 de la sentencia recurrida, que, al no haber efectuado la Comisión, por iniciativa propia, un examen más detallado de la evolución del contexto legal y económico de la actividad farmacéutica en Eslovenia, no podía existir certeza alguna en cuanto a la falta de modificación, después del 10 de diciembre de 1994, de las ayudas existentes de que se trata, de modo que procedía considerar que la Comisión no había disipado las dudas existentes a este respecto.

- 23 El Tribunal General afirmó, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, lo siguiente:

«La Comisión se enfrentó a dificultades serias que deberían haberla llevado a incoar el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en el presente asunto. De hecho, el examen detallado que implica este último procedimiento habría permitido a la Comisión, en su caso, pronunciarse de manera informada sobre las siguientes cuestiones: la existencia misma de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, en cuanto a la concesión a Lekarna Ljubljana de activos en régimen de gestión de forma gratuita o preferente por el Ayuntamiento de Liubliana, la calificación de tales activos como ayudas existentes o como ayudas nuevas y su

calificación como ayudas individuales o como ayudas sujetas a un régimen de ayudas. Ello habría permitido a la Comisión orientar con pleno conocimiento de causa la continuación del procedimiento para, en su caso, apreciar la compatibilidad con el mercado interior de las medidas que hubieran resultado ser ayudas, existentes o nuevas, que requiriesen tal apreciación.»

Pretensiones de las partes

- 24 La República de Eslovenia solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Con carácter principal, si el estado del litigio lo permite, desestime el recurso interpuesto en primera instancia.
 - Condene a la demandante en primera instancia al pago de las costas causadas tanto en primera instancia como en casación.
 - Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General.
- 25 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Con carácter principal, si el estado del litigio lo permite, desestime el recurso en primera instancia y condene en costas a la demandante en primera instancia.
 - Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General y aplaze la decisión sobre las costas.
- 26 La demandante en primera instancia solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Condene en costas la República de Eslovenia.

Sobre el recurso de casación

- 27 En apoyo de su recurso de casación, la República de Eslovenia formula cuatro motivos basados, en primer lugar, en errores de Derecho en la interpretación y aplicación del artículo 108 TFUE, apartados 2 y 3, y del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento 2015/1589, así como en errores de Derecho en la interpretación del concepto de «dificultades serias» por lo que respecta a la primera medida controvertida; en segundo lugar, en la interpretación errónea de los hechos y en errores de Derecho en cuanto a la existencia de dificultades serias en lo que respecta a la calificación de la segunda medida controvertida como «ayuda existente»; en tercer lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación que corresponde al Tribunal General y, en cuarto lugar, en la vulneración del derecho de la Comisión a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

- 28 Procede examinar conjuntamente los motivos de casación primero y segundo, que se refieren, en esencia, a errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General en relación con el concepto de «dificultades serias».

Motivos primero y segundo

Alegaciones de las partes

- 29 Mediante el primer motivo de casación, la República de Eslovenia reprocha, en esencia, al Tribunal General haber definido erróneamente, por lo que respecta a la primera medida controvertida, el alcance de la carga de la prueba que corresponde a la Comisión en la fase previa de examen, así como haber adoptado un estándar jurídico erróneo en lo que respecta a la determinación de la existencia de «dificultades serias» que pueden justificar la incoación del procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2. Más concretamente, según ella, el Tribunal General estimó erróneamente, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que la situación relativa a la naturaleza y al estatuto de los activos en régimen de gestión concedidos a Lekarna Ljubljana p.o. y a Lekarna Ljubljana con posterioridad al año 1979 era «poco clara». A su entender, también erró al concluir, en el apartado 50 de la referida sentencia, que la Comisión no había despejado las dudas acerca de si los citados organismos habían adquirido todos sus activos en régimen de gestión, después del año 1979, en condiciones de mercado.
- 30 En un primer momento, la República de Eslovenia alega, en esencia, que ninguno de los documentos y elementos aportados por la demandante en primera instancia, tal como fueron analizados por el Tribunal General en los apartados 45 a 48 de la sentencia recurrida, podían acreditar objetivamente la existencia de una eventual ayuda de Estado.
- 31 Así pues, prosigue, el Tribunal General consideró erróneamente, en el apartado 47 de la sentencia recurrida, que Lekarna Ljubljana formaba parte de los beneficiarios a los que, con arreglo al artículo 24 de la Ley sobre los Activos Físicos del Estado y de las Administraciones Locales, el Estado o las Administraciones locales podían entregar gratuitamente activos materiales, si ello resultaba de interés público. En efecto, si bien esta disposición establece la transmisión del derecho de propiedad a los sujetos de Derecho público, no establece tal transmisión en lo que respecta a los organismos públicos como Lekarna Ljubljana. A este respecto, según la República de Eslovenia, el artículo 71 del Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Reglamento relativo al Plan de Contabilidad Uniforme para el Presupuesto, los Usuarios del Presupuesto y Otras Personas de Derecho Público) dispone que el derecho de propiedad sobre un activo del Estado o de una Administración no puede transmitirse a un organismo público, ya que tal activo solo puede confiarse en «régimen de gestión». Por otra parte, la República de Eslovenia recuerda, en este contexto, que, con arreglo a dicho artículo 71, todo activo adquirido por Lekarna Ljubljana en su condición de organismo público, ya sea por sí misma o a través del Ayuntamiento de Liubliana, es un «activo adquirido en régimen de gestión», de modo que la propia existencia de un contrato relativo a activos que le ha transferido el Ayuntamiento de Liubliana no puede considerarse un indicio de que tal transmisión se haya realizado a título gratuito o en condiciones más favorables que las de mercado.
- 32 Según la República de Eslovenia, el Tribunal General estimó también erróneamente, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, que las discordancias alegadas entre las cifras indicadas por el Ayuntamiento de Liubliana relativas al valor de los activos concedidos en régimen de gestión a

Lekarna Ljubljana y las cifras resultantes de las cuentas públicas de esta o incluso el incremento del valor de los activos en régimen de gestión de Lekarna Ljubljana podían considerarse indicios de que esos activos en régimen de gestión correspondían a ayudas de Estado. Por lo que se refiere, más concretamente, al incremento del valor de los activos en régimen de gestión de Lekarna Ljubljana, la República de Eslovenia considera que, aun cuando esta última tenga derecho a invertir sus beneficios en la actividad farmacéutica, incluida la adquisición de los bienes inmuebles que aparecen en las cuentas de la categoría «activos en régimen de gestión», ello no significa que tales activos se le hubieran proporcionado a título gratuito.

- 33 En segundo lugar, la República de Eslovenia reprocha al Tribunal General que considerase, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, que no incumbía a la demandante en primera instancia demostrar, más allá de toda duda posible, que los activos en régimen de gestión de Lekarna Ljubljana correspondían a ayudas de Estado, sino que, por el contrario, era la Comisión la que, ante una situación de «incertidumbre», debía llevar a cabo un examen más detallado. Al proceder de este modo, a juicio de la República de Eslovenia, el Tribunal General «aplicó incorrectamente el criterio jurídico de “dificultades serias”», pues admitió un umbral probatorio inadecuado y manifiestamente bajo para la acreditación, a cargo de la demandante en primera instancia, de la existencia de una duda, sin tener en cuenta a tal efecto el margen de apreciación de que dispone la Comisión para incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 34 Tal planteamiento, que además contraviene, a juicio de la República de Eslovenia, el criterio establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663), apartados 40, 45 y 49 a 51, conlleva la desaparición de toda distinción entre la fase previa y el procedimiento de investigación formal y tiene el efecto de obligar a la Comisión a incoar este último procedimiento cada vez que una parte manifieste, durante la primera de dichas fases, su preocupación por una supuesta ayuda de Estado, aunque esa parte no haya aportado el menor elemento de prueba plausible en apoyo de sus alegaciones.
- 35 Pues bien, en el presente asunto, según la República de Eslovenia, a falta del menor indicio o elemento de prueba aportado por la demandante en primera instancia que hubiera podido hacer pensar que el Ayuntamiento de Liubliana había transmitido a Lekarna Ljubljana activos en régimen de gestión gratuita o en condiciones más favorables que las de mercado, la Comisión no estaba obligada a buscar, por iniciativa propia, información pertinente para constatar la existencia de una eventual ayuda de Estado. Así pues, prosigue, el Tribunal General consideró erróneamente que la Comisión no podía confiar en las garantías dadas por las autoridades eslovenas de que los activos en régimen de gestión que Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana habían adquirido después del año 1979 lo habían sido en condiciones de mercado.
- 36 La Comisión comparte las alegaciones formuladas por la República de Eslovenia.
- 37 Además, dicha institución señala, por una parte, que, contrariamente a lo indicado por el Tribunal General en los apartados 40, 49 y 50 de la sentencia recurrida, la confirmación por las autoridades eslovenas de que, con posterioridad al año 1979, todos los activos adquiridos en régimen de gestión por Lekarna Ljubljana p.o. y por Lekarna Ljubljana lo fueron en condiciones de mercado, sin ayuda pública, no constituye el único elemento en el que se basó en la Decisión controvertida. En efecto, indica que esa Decisión también se basó en el marco jurídico y económico aplicable, en particular en las disposiciones señaladas en el apartado 30 de la presente sentencia, así como en otros elementos como, en primer lugar, el estatuto jurídico de Lekarna Ljubljana y su capacidad

para obtener beneficios y adquirir una propiedad; en segundo lugar, el hecho de que toda propiedad adquirida debía contabilizarse como «activo en régimen de gestión»; en tercer lugar, la circunstancia de que todos los beneficios generados debían ser invertidos en la empresa o transferidos al Estado y, en cuarto lugar, la confirmación por parte de la República de Eslovenia de que no había concedido activos a Lekarna Ljubljana después de 1979, confirmación que se dio en el marco de la obligación de cooperación leal que incumbe a dicho Estado miembro en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3.

- 38 A este respecto, la Comisión considera, por otra parte, que, habida cuenta de la obligación de cooperación leal que incumbe a la República de Eslovenia y a falta de prueba en contrario aportada por la demandante en primera instancia, podía basarse en la confirmación por las autoridades eslovenas de que los activos adquiridos en régimen de gestión por Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana después de 1979 lo habían sido en condiciones de mercado. Así pues, considera que el Tribunal General incurrió en error al poner en duda la veracidad de esta confirmación, en el apartado 40 de la sentencia recurrida, sobre la base de que las autoridades eslovenas no habían aportado ninguna prueba para apoyarla. Según la Comisión, toda deducción en sentido contrario que el Tribunal General ha intentado extraer a este respecto carece de sentido, puesto que habría requerido que dichas autoridades aportaran la prueba de un hecho negativo, es decir, que probaran positivamente que la República de Eslovenia no había otorgado activos a Lekarna Ljubljana p.o. ni a Lekarna Ljubljana después del año 1979. Tal enfoque equivaldría, según ella, en esencia, a invertir la carga de la prueba delimitada por el Tribunal de Justicia en la jurisprudencia desarrollada en materia de ayudas de Estado, en particular en la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663).
- 39 Por otra parte, según la Comisión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al rebasar los límites de su control jurisdiccional, en la medida en que, en lugar de limitarse a comprobar si la demandante en primera instancia había acreditado, a partir de un conjunto de indicios concordantes, la existencia de serias dudas, apreció él mismo si existían indicios probatorios que pudieran confirmar la existencia de tales dudas.
- 40 Mediante el segundo motivo de casación, la República de Eslovenia, apoyada por la Comisión, reprocha al Tribunal General, en esencia, haber considerado, en lo atinente a la segunda medida controvertida, que la Comisión se enfrentaba a dificultades serias sobre si dicha medida, en cuanto pudiera considerarse una ayuda de Estado, constituía una ayuda «existente» en el sentido del artículo 1, letra b), del Reglamento 2015/1589 o si entretanto había sido «modificada» en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004 de modo que, en este segundo caso, debiera calificarse de «nueva ayuda» con arreglo al artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.
- 41 En efecto, según la República de Eslovenia, el Tribunal General declaró erróneamente, en los apartados 55 y 56 de la sentencia recurrida, que existían dificultades serias en relación con esa medida, a pesar de que del considerando 39 de la Decisión controvertida se desprende inequívocamente que la Comisión había indicado con claridad que los activos en régimen de gestión de que se había dotado a Lekarna Ljubljana p.o. a lo largo del año 1979, cuando se creó, «en el caso de que dicha medida constituyera una ayuda de Estado, podía ser a lo sumo una ayuda existente».

- 42 A su juicio, el Tribunal General también erró al considerar, en el apartado 54 de la sentencia recurrida, que la situación «de partida», a saber, la del 10 de diciembre de 1994, era incierta, ya que la Decisión controvertida no contenía ninguna información que pudiese aclarar si, en esa fecha, las farmacias privadas ya habían obtenido concesiones municipales o si Lekarna Ljubljana p.o. seguía teniendo el monopolio en su ámbito de actividad. Estas consideraciones del Tribunal General son, según la República de Eslovenia, erróneas, ya que de los datos mismos que ha indicado el Tribunal General en el apartado 51 de la sentencia recurrida se desprende que, entre el 10 de diciembre de 1994 y la fecha en que Lekarna Ljubljana sucedió a Lekarna Ljubljana p.o., a saber, 1997, era aplicable el mismo marco jurídico, puesto que las distintas leyes nacionales que regulan, en particular, la apertura del mercado esloveno a la competencia habían sido promulgadas antes del 10 de diciembre de 1994. Pues bien, según ella, este aspecto es decisivo para apreciar si la modificación de la segunda medida controvertida, calificada de ayuda existente, se había transformado en una nueva ayuda en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589. En efecto, aun suponiendo que, como consecuencia de su evolución, la segunda medida controvertida, que inicialmente no era una ayuda de Estado, pudiera haberse convertido en una ayuda de Estado, tal evolución habría tenido lugar, en cualquier caso, antes del 10 de diciembre de 1994. Así, según la República de Eslovenia, la Comisión concluyó correctamente, en el apartado 39 de la Decisión controvertida, que ni el contexto jurídico ni las condiciones de utilización de los activos en régimen de gestión habían cambiado entre el 10 de diciembre de 1994 y la fecha en la que Lekarna Ljubljana sustituyó a Lekarna Ljubljana p.o., y que dicha sustitución era de naturaleza puramente administrativa, por lo que no podía constituir un cambio de una eventual ayuda existente a una nueva ayuda.
- 43 Además, prosigue, el Tribunal General consideró erróneamente, en los apartados 51 a 54 de la sentencia recurrida, que Lekarna Ljubljana operaba en condiciones distintas a las de Lekarna Ljubljana p.o. En particular, según la República de Eslovenia, es un error considerar, como indicó el Tribunal General en el apartado 54 de tal sentencia, que existían diferencias significativas entre ambas entidades, dado que, a diferencia de su predecesora, Lekarna Ljubljana tenía capacidad para adquirir activos, incluidos bienes inmuebles, por lo que era cuestionable que siguiera estando justificada la puesta a disposición continuada de activos inmobiliarios en régimen de gestión sin propiedad. En efecto, según la República de Eslovenia, al igual que Lekarna Ljubljana, Lekarna Ljubljana p.o. también disponía de la capacidad de adquirir tales activos en régimen de gestión, al menos desde la entrada en vigor de la Ley de Organismos Públicos, que tuvo lugar en el año 1991.
- 44 A este respecto, la República de Eslovenia señala que, al igual que su predecesora, Lekarna Ljubljana solo puede utilizar los bienes que obtenga formalmente en régimen de gestión del Ayuntamiento de Liubliana, aunque dichos bienes sean adquiridos con recursos aportados por Lekarna Ljubljana. Según la República de Eslovenia, la preocupación del Tribunal General sobre la cuestión de si aún está justificado entregar los activos en régimen de gestión carece de fundamento. Se trata únicamente de una manera de garantizar a un organismo público el uso de activos, puesto que tal organismo posee todos los activos de que dispone en régimen de gestión. En cambio, según ella, eso no implica en ningún caso una concesión a título gratuito de los activos en régimen de gestión.
- 45 Por último, la República de Eslovenia refuta las diferentes alegaciones formuladas por la demandante en primera instancia en el procedimiento administrativo, en particular aquellas basadas, por una parte, en que la Comisión no dispuso las dudas sobre si la segunda medida controvertida había sido eventualmente modificada después del 1 de mayo de 2004, fecha de adhesión de la República de Eslovenia a la Unión, y, por otra parte, en que la Comisión no verificó la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior. Por lo que respecta a la

primera de estas alegaciones, indica, en esencia, que, en la medida en que la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 54 de la sentencia recurrida, según la cual Lekarna Ljubljana presentaba diferencias importantes con respecto a la entidad a la que sucedió a lo largo del año 1997, era incorrecta, esta alegación formulada por la demandante en primera instancia devendría infundada. En cuanto a la segunda alegación, la República de Eslovenia considera que es jurídicamente irrelevante, debido a que, como ha indicado la Comisión ante el Tribunal General, según se desprende del apartado 38 de la sentencia recurrida, la compatibilidad de una medida de ayuda solo puede exigirse, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 1, con respecto a los regímenes de ayudas, mientras que la medida que es objeto del presente asunto se refiere a una ayuda individual. Pues bien, el Tribunal General aceptó este argumento jurídico, a su juicio, ya que no indicó motivo alguno para desestimarlos.

- 46 Por lo tanto, la República de Eslovenia concluye que la Comisión no estaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2. En efecto, teniendo en cuenta la información de que disponía en la fase previa de examen, no tenía ninguna base material ni jurídica para concluir que existieran dificultades serias. Además, la República de Eslovenia afirma que, contrariamente a lo que sostiene el Tribunal General en la sentencia recurrida, tal Decisión estaba suficientemente motivada.
- 47 La demandante en primera instancia considera que procede desestimar los motivos de casación primero y segundo por ser en parte inadmisibles y en parte infundados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Observaciones preliminares

- 48 Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre dificultades serias para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado interior. Por lo tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa de examen del artículo 108 TFUE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una ayuda si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que dicha ayuda es compatible con el mercado interior. En cambio, si ese primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o no le ha permitido superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 14 de septiembre de 2023, Comisión e IGG/Dansk Erhverv, C-508/21 P y C-509/21 P, EU:C:2023:669, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 49 En efecto, de jurisprudencia reiterada se desprende que, cuando el procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 3, no le haya permitido superar todas las dificultades inherentes a la apreciación de la compatibilidad de la medida considerada, dicha institución está obligada a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, sin disponer a este respecto de ningún margen de apreciación. Así pues, la Comisión debe, conforme a la finalidad del artículo 108 TFUE, apartado 3, y al deber de buena administración que le incumbe, adoptar las medidas y comprobaciones necesarias con objeto de superar en el transcurso del procedimiento previo las dificultades que en su caso hayan surgido, de forma que se disipen todas las dudas existentes sobre la compatibilidad de la medida considerada con el mercado interior (véase, en

este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartados 77 y 78 y jurisprudencia citada).

- 50 El concepto de «dificultades serias» reviste carácter objetivo, toda vez que la prueba de la existencia de estas, que debe buscarse tanto en las circunstancias de la adopción de la decisión tomada tras el examen previo como en su contenido, debe aportarla el solicitante de la anulación de dicha decisión a partir de un conjunto de indicios concordantes (sentencia de 14 de septiembre de 2023, *Comisión e IGG/Dansk Erhverv*, C-508/21 P y C-509/21 P, EU:C:2023:669, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 51 Cuando un recurrente solicita que se anule una decisión de la Comisión de no incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, puede invocar cualquier motivo que pueda demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión en la fase previa de examen de la medida notificada debería haber planteado dudas en cuanto a la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior. La existencia de dudas sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión debía incoar el procedimiento de investigación formal. Así, corresponde al autor de esa pretensión de anulación demostrar que existían dudas sobre esa compatibilidad, de modo que la Comisión estaba obligada a incoar el procedimiento de investigación formal indicado. Tal prueba debe buscarse tanto en las circunstancias de la adopción de dicha decisión como en su contenido, a partir de un conjunto de indicios concordantes (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair/Comisión*, C-21/21 P, EU:C:2023:713, apartados 131 y 132 y jurisprudencia citada).
- 52 El Tribunal de Justicia ya ha declarado a este respecto que el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión durante el procedimiento de examen previo constituye un indicio de que dicha institución se enfrentó a serias dificultades para apreciar la compatibilidad de la medida notificada con el mercado interior, lo que debería haberla llevado a incoar el procedimiento de investigación formal (sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Ryanair/Comisión*, C-21/21 P, EU:C:2023:713, apartado 133 y jurisprudencia citada).
- 53 Corresponde al juez de la Unión, cuando conoce de una pretensión de anulación de una decisión de la Comisión de no plantear objeciones, determinar si la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión, en la fase preliminar de examen de la medida nacional controvertida, debería haber planteado, objetivamente, dudas en cuanto a la calificación como ayuda de dicha medida, toda vez que tales dudas deben dar lugar a la incoación de un procedimiento de investigación formal (sentencia de 6 de octubre de 2021, *Scandlines Danmark y Scandlines Deutschland/Comisión*, C-174/19 P y C-175/19 P, EU:C:2021:801, apartado 67 y jurisprudencia citada).
- 54 Además, la legalidad de una decisión adoptada al término del procedimiento de examen preliminar, como la contemplada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, debe ser apreciada por el juez de la Unión no solo en función de la información de que la Comisión disponía en el momento en que la adoptó, sino también de la información de que esta «podía disponer», lo que incluye la información que resultaba pertinente y cuya presentación habría podido obtener, a petición suya, durante el procedimiento administrativo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, *Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartados 42 y 43 y jurisprudencia citada).

- 55 En efecto, la Comisión debe llevar a cabo el procedimiento de examen de las medidas de que se trate de manera diligente e imparcial con el fin de disponer, en el momento de adoptar una decisión final que determine la existencia de una ayuda y, en su caso, su incompatibilidad con el mercado interior o su ilegalidad, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 56 Dicho lo anterior, si bien puede resultar necesario, al determinar la existencia y la legalidad de una ayuda de Estado, que la Comisión vaya más allá del examen de los elementos de hecho y de Derecho puestos en su conocimiento, no está obligada, no obstante, por iniciativa propia y a falta de indicios en este sentido, a buscar toda la información que pueda estar relacionada con el asunto del que conoce, aun cuando tal información sea de dominio público (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 57 Así, la mera existencia de una información potencialmente pertinente de la que la Comisión no tenía conocimiento y sobre la que no estaba obligada a investigar, habida cuenta de la información que obraba efectivamente en su poder, no demuestra la existencia de serias dificultades que obligasen a dicha institución a incoar el procedimiento de investigación formal (sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 58 Por último, cabe recordar que, si bien los principios consagrados en la jurisprudencia mencionada en los apartados 48 a 57 de la presente sentencia fueron sentados, en esencia, en relación con las decisiones de no plantear objeciones a las que se refiere el artículo 4, apartado 3, del Reglamento 2015/1589, tales principios también se aplican a las decisiones por las que se declara que la medida correspondiente no constituye una ayuda, contempladas en el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento, como la Decisión controvertida (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 59 A la luz de los referidos principios, procede examinar si el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al concluir, en relación con la primera y la segunda medida controvertida, que existían dificultades serias que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.

– *Sobre la existencia de un error de Derecho en la interpretación del concepto de «dificultades serias» en cuanto a la primera medida controvertida*

- 60 En lo que respecta, en primer lugar, a las alegaciones de la República de Eslovenia frente a los apartados 45 a 48 de la sentencia recurrida, según se indican en los apartados 30 a 32 de la presente sentencia, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal General es el único competente, por una parte, para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, es el único competente para apreciar estos hechos. De ello resulta que la apreciación de los hechos, salvo en el caso de desnaturalización de los elementos de prueba aportados ante el

Tribunal General, no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (sentencia de 11 de enero de 2024, *Wizz Air Hungary/Comisión*, C-440/22 P, EU:C:2024:26, apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada).

- 61 En particular, en lo referente al examen en casación de las apreciaciones sobre Derecho nacional efectuadas por el Tribunal General, que en el ámbito de las ayudas de Estado constituyen apreciaciones de hecho, el Tribunal de Justicia solo es competente para verificar si se ha producido una desnaturalización de ese Derecho (sentencia de 5 de diciembre de 2023, *Luxemburgo y otros/Comisión*, C-451/21 P y C-454/21 P, EU:C:2023:948, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 62 Pues bien, en el caso de autos, en la medida en que las alegaciones de la República de Eslovenia expuestas en los apartados 30 a 32 de la presente sentencia pretenden cuestionar la apreciación del Derecho nacional y de los hechos efectuada por el Tribunal General en los apartados 45 a 48 de la sentencia recurrida, sin haber alegado desnaturalización alguna a este respecto, procede declararlas inadmisibles.
- 63 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las alegaciones de la República de Eslovenia dirigidas a impugnar, en esencia, la determinación por el Tribunal General del umbral de la carga de la prueba que corresponde a la Comisión en el marco del procedimiento de examen preliminar contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 3, procede señalar, en primer lugar, que, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 64 de sus conclusiones, en el marco de la determinación de las «normas y principios aplicables», el Tribunal General se refirió, en los apartados 35 y 36 de la sentencia recurrida, al estándar jurídico aplicable de manera totalmente conforme con la jurisprudencia pacífica citada en los apartados 48 a 53 de la presente sentencia. Más concretamente, el Tribunal General señaló acertadamente, en el apartado 35 de la sentencia recurrida, que «cuando la Comisión examina medidas de ayuda a la luz del artículo 107 TFUE para determinar si son compatibles con el mercado interior, está obligada a incoar [el procedimiento de investigación formal] cuando, tras la fase previa de examen, no haya podido descartar todas las dificultades que impiden declarar la compatibilidad de estas medidas con el mercado interior».
- 64 Del mismo modo, en el apartado 36 de la misma, el Tribunal General consideró que «cuando la Comisión examina una medida a la luz de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y, tras un examen preliminar [...], se enfrenta a dificultades persistentes o dudas, es decir, dificultades serias, acerca de si dicha medida constituye una ayuda de Estado, si constituye una ayuda existente o una nueva ayuda o si es compatible con el mercado interior en caso de que considere que constituye una nueva ayuda, está obligada a incoar el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2».
- 65 En segundo lugar, es preciso observar que, como señaló el Tribunal General en el apartado 49 de la sentencia recurrida, la Decisión controvertida se limitó a mencionar, en relación con los activos en régimen de gestión adquiridos por *Lekarna Ljubljana p.o.* y *Lekarna Ljubljana* después de 1979, la afirmación de las autoridades eslovenas de que todos esos activos fueron adquiridos por esas entidades en condiciones de mercado.
- 66 A este respecto, procede recordar que, si bien un Estado miembro está efectivamente sujeto, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, a un deber de cooperación leal durante todo el procedimiento relativo a la investigación de una medida con arreglo a las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado (sentencia de 5 de diciembre de 2023, *Luxemburgo y otros/Comisión*, C-451/21 P y C-454/21 P, EU:C:2023:948, apartado 122 y

jurisprudencia citada), esta circunstancia no puede, sin embargo, excluir, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 67 de sus conclusiones, la existencia de «dificultades serias» o de «dudas» a las que la Comisión podría enfrentarse, en su caso, tras el examen preliminar de una medida que le fue comunicada mediante una denuncia. Cualquier otra interpretación implicaría, implícita pero necesariamente, que las dudas que tuviera la Comisión podrían disiparse automáticamente sobre la base exclusiva de las afirmaciones de las autoridades nacionales, con la consecuencia de que un procedimiento incoado con arreglo al artículo 108 TFUE podría cerrarse sin que dichas autoridades hubieran aportado ninguna prueba para contrarrestar los elementos aportados por el denunciante con el fin de demostrar la existencia de dificultades serias. Pues bien, aceptar que las dudas en torno a la existencia o compatibilidad de una medida de ayuda puedan disiparse con tanta facilidad, únicamente sobre la base de las afirmaciones de las autoridades nacionales, no solo privaría de todo fundamento al procedimiento preliminar establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, sino que además podría poner en peligro el mecanismo de control de las ayudas de Estado y la función encomendada a la Comisión.

- 67 En efecto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 68 de sus conclusiones, además de que es mucho más difícil para un denunciante obtener de las autoridades públicas que pueden haber concedido ayudas de Estado los elementos de información pertinentes de lo que lo es para la Comisión, que dispone de amplias facultades a tal efecto, procede tener en cuenta, por una parte, el hecho de que la dificultad que tienen los denunciantes para acceder a los elementos de prueba es todavía más notable en el contexto de un asunto como el que nos ocupa, cuyo origen se remonta a los años setenta y que se caracteriza por el paso de una economía dirigida a una economía de mercado, así como por una relación de competencia entre las farmacias públicas y privadas. Pues bien, tal contexto dificultaba inevitablemente en mayor medida el acceso de la demandante en primera instancia a la información pertinente sobre las condiciones en las que se habían concedido a Lekarna Ljubljana p.o. y a Lekarna Ljubljana activos en régimen de gestión.
- 68 Por otra parte, es preciso subrayar que la Comisión dispone de importantes facultades, derivadas tanto del Tratado FUE como del Reglamento 2015/1589, que le permiten solicitar, en su caso, información adicional a los Estados miembros, ya que, por regla general, estos últimos se encuentran en mejor situación que los denunciantes para disipar las eventuales dudas que pueda albergar la Comisión.
- 69 De todas las consideraciones anteriores se deriva que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, que no correspondía a la demandante en primera instancia probar sin posibilidad de duda que entre los activos en régimen de gestión de Lekarna Ljubljana p.o. y de Lekarna Ljubljana figuraban activos correspondientes a ayudas de Estado, sino a la Comisión, frente una situación de incertidumbre a este respecto, profundizar sus investigaciones.
- 70 Por lo tanto, no puede reprocharse al Tribunal General haber aplicado un umbral manifiestamente demasiado bajo en relación con las exigencias probatorias que deben cumplirse para dar lugar a la obligación de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 71 En tercer lugar, también debe desestimarse la alegación de la República de Eslovenia, expuesta en el apartado 33 de la presente sentencia, según la cual la Comisión dispone de un margen de apreciación para incoar dicho procedimiento. En efecto, de la jurisprudencia mencionada en el apartado 49 de esta sentencia se desprende inequívocamente que, cuando el examen preliminar efectuado con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, no le ha permitido disipar todas las

dudas existentes sobre una medida determinada, la Comisión está obligada a incoar el procedimiento de investigación formal, sin disponer a este respecto de ningún margen de apreciación.

- 72 Por lo que respecta, en cuarto lugar, a las alegaciones de la República de Eslovenia mencionadas en el apartado 35 de la presente sentencia, basadas en que, a falta de que la demandante en primera instancia haya aportado la más mínima prueba para acreditar la existencia de dificultades serias, no correspondía a la Comisión buscar, por iniciativa propia, información que pudiera ser pertinente para declarar la existencia de una eventual ayuda de Estado, procede desestimarlas por infundadas. En efecto, de los apartados 45 a 48 de la sentencia recurrida se desprende inequívocamente que el Tribunal General formuló las apreciaciones que figuran en los apartados 49 y 50 de dicha sentencia basándose únicamente en los documentos y elementos presentados específicamente por la demandante en primera instancia.
- 73 En quinto lugar, contrariamente a lo que alega la República de Eslovenia, tanto de la sentencia recurrida como de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que las pruebas aportadas por la demandante en primera instancia en el marco del recurso ante el Tribunal General, tal como se indican en los apartados 44 a 48 de la sentencia recurrida, son las mismas que había remitido a la Comisión durante el procedimiento administrativo que llevó a la adopción de la Decisión controvertida. Pues bien, como se desprende de la sentencia recurrida, en la Decisión controvertida no se hizo referencia alguna a estos diferentes elementos de prueba.
- 74 Por último, en sexto y último lugar, en cuanto a la alegación de la Comisión referida en el apartado 39 de la presente sentencia, basada en que el Tribunal General excedió los límites de su control jurisdiccional, procede desestimarla por infundada, dado que de los apartados 44 a 50 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General ejerció ese control de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 53 de la presente sentencia.
- 75 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el primer motivo de casación por ser en parte inadmisibile y en parte infundado.

– Sobre la existencia de un error de Derecho en la interpretación del concepto de «dificultades serias» en cuanto a la segunda medida controvertida

- 76 En primer lugar, en la medida en que, mediante las alegaciones formuladas en los apartados 40, 41 y 46 de la presente sentencia, la República de Eslovenia cuestiona, en esencia, el umbral aplicado por el Tribunal General para apreciar la existencia de «dificultades serias» en cuanto a la apreciación de la segunda medida controvertida, procede señalar, como se ha indicado en el apartado 63 de la presente sentencia, que, en el marco de la determinación de las «normas y principios aplicables», el Tribunal General se refirió, en los apartados 35 y 36 de la sentencia recurrida, al estándar jurídico aplicable de manera totalmente conforme con la reiterada jurisprudencia citada en los apartados 48 a 53 de la presente sentencia.
- 77 Más concretamente, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 58 de la presente sentencia, el Tribunal General declaró acertadamente que los principios recordados en la segunda parte del apartado 63 de la presente sentencia también deben aplicarse cuando la Comisión sigue albergando dudas sobre la calificación misma de la medida examinada como ayuda de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

- 78 El Tribunal General también concluyó acertadamente, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que «cuando la Comisión examina una medida a la luz de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y, tras un examen preliminar [...], se enfrenta a dificultades persistentes o dudas, es decir, dificultades serias, acerca de si dicha medida constituye una ayuda de Estado, si constituye una ayuda existente o una nueva ayuda o si es compatible con el mercado interior en caso de que considere que constituye una nueva ayuda, está obligada a incoar el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2».
- 79 De ello se deduce que, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 86 de sus conclusiones, no puede reprocharse al Tribunal General haber cometido un error de Derecho en la definición del estándar jurídico aplicable a la determinación de la existencia de «dificultades serias».
- 80 Por lo tanto, procede desestimar por infundadas las alegaciones mencionadas en el apartado 76 de la presente sentencia.
- 81 En segundo lugar, ha de recordarse que, en el contexto del sistema de control de las ayudas de Estado, establecido en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, el procedimiento difiere según se trate de ayudas existentes o de nuevas ayudas. Mientras que, conforme al apartado 1 del artículo 108 TFUE, las ayudas existentes pueden seguir ejecutándose hasta tanto la Comisión no haya declarado su incompatibilidad, el apartado 3 del mismo artículo 108 TFUE dispone que los proyectos dirigidos a conceder nuevas ayudas o a modificar ayudas existentes deberán notificarse a la Comisión con la suficiente antelación y no podrán ejecutarse antes de que en dicho procedimiento haya recaído una decisión definitiva (sentencia de 28 de octubre de 2021, *Eco Fox y otros*, C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 82 En virtud del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589, una «ayuda existente» es, en particular, «toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del [Tratado FUE] en el Estado miembro respectivo». Por su parte, el anexo IV, punto 3, apartado 1, letra a), del Acta de Adhesión precisa que, en el momento de la adhesión de los Estados afectados por dicha Acta, se consideran ayudas existentes, en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 1, «las medidas de ayuda aplicadas antes [del 10] de diciembre de 1994».
- 83 En cuanto al concepto de «nueva ayuda», se define en el artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589 como «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes». El artículo 4, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 794/2004 dispone al respecto que, a efectos de la letra c) del artículo 1 del Reglamento 2015/1589, «se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado [interior]».
- 84 Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que procede determinar si los cambios introducidos comportan una modificación sustancial de la ayuda existente controvertida o si tales cambios se limitan a introducir una modificación puramente formal o administrativa que no tiene la capacidad de incidir en la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Rittinger y otros*, C-492/17, EU:C:2018:1019, apartado 57). En este contexto, no cabe calificar una modificación de

puramente formal o administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, cuando puede influir en la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior (sentencia de 28 de octubre de 2021, *Eco Fox y otros*, C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887, apartado 41 y jurisprudencia citada).

- 85 En el caso de autos, en cuanto a las alegaciones de la República de Eslovenia expuestas en los apartados 42 a 45 de la presente sentencia, en la medida en que pretenden poner en tela de juicio la apreciación del Derecho nacional y de los hechos efectuada por el Tribunal General sin haber invocado desnaturalización alguna a este respecto, procede, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 60 y 61 de esta sentencia, declararlas inadmisibles.
- 86 Por lo demás, procede señalar que, como declaró el Tribunal General en el apartado 52 de la sentencia recurrida, la Comisión se había limitado a indicar en el considerando 39 de la Decisión controvertida que la sucesión acaecida en el año 1997 entre Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana había sido de naturaleza puramente administrativa y que, por otra parte, ni el contexto legal ni las condiciones de uso de los activos en régimen de gestión considerados habían cambiado, de modo que debía considerarse que dicha medida no había sido modificada de tal manera que se hubiera convertido en una nueva ayuda, en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.
- 87 Pues bien, habida cuenta de la naturaleza y del alcance de las incertidumbres identificadas por el Tribunal General en el apartado 54 de la sentencia recurrida, relativas a elementos que podían influir en la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 84 de la presente sentencia, no puede reprochársele haber considerado, en los apartados 54 a 56 de dicha sentencia, que, al no haber realizado la Comisión un examen más detallado a la luz de la evolución del contexto legal y económico de la actividad farmacéutica en Eslovenia, esta se enfrentaba a dificultades serias que deberían haberla llevado a incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 88 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el segundo motivo de casación por ser en parte inadmisibles y en parte infundado.

Tercer motivo

Alegaciones de las partes

- 89 Mediante el tercer motivo de casación, la República de Eslovenia reprocha al Tribunal General haber motivado la sentencia recurrida de manera insuficiente. En apoyo de este motivo, tras recordar que, según la jurisprudencia derivada, en particular, de la sentencia de 26 de mayo de 2016, *Rose Vision/Comisión* (C-224/15 P, EU:C:2016:358), apartados 24 y 26, una alegación basada en una motivación insuficiente constituye una cuestión de Derecho que, por lo tanto, puede ser invocada en el marco de un recurso de casación, la República de Eslovenia alega que, si bien, en la parte introductoria del apartado 48 de la sentencia recurrida, el Tribunal General constató que la demandante en primera instancia, en respuesta a la primera apreciación preliminar de la Comisión, había presentado, comentándolos, varios extractos de las cuentas públicas de Lekarna Ljubljana y del Ayuntamiento de Liubliana correspondientes al período 2010-2019, no mencionó el contenido de esos extractos y comentarios. Además, este no puede determinarse sobre la base de las afirmaciones de la demandante en primera instancia, ya que esta

última, en su demanda, no se remitió al contenido de dichos extractos. Añade que, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se basó en los extractos de las cuentas públicas de Lekarna Ljubljana y del Ayuntamiento de Liubliana y, sin mencionar su contenido, declaró, sobre esta base fáctica, que la situación relativa a la naturaleza y al estatuto de los activos que Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana habían obtenido en régimen de gestión con posterioridad al año 1979 no estaba clara. Así pues, según la República de Eslovenia, dado que no es posible examinar si tales documentos revelan efectivamente datos que, objetivamente, pudieran suscitar dudas en cuanto a la existencia de una ayuda de Estado, la motivación de la sentencia recurrida no permite a los interesados conocer las razones de la decisión adoptada por el Tribunal General ni al Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional.

- 90 La demandante en primera instancia sostiene que el tercer motivo de casación debe desestimarse por ser inadmisibles o, en cualquier caso, infundados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 91 Procede señalar que, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, el Tribunal General subrayó que la demandante en primera instancia había reproducido varios extractos de las cuentas públicas de Lekarna Ljubljana y del Ayuntamiento de Liubliana correspondientes a 2010, comentándolos. En ese mismo apartado, el Tribunal General precisó, en primer lugar, que la demandante en primera instancia había señalado discordancias entre las cifras indicadas por este Ayuntamiento sobre el valor de los activos concedidos en régimen de gestión a Lekarna Ljubljana (por ejemplo, 35 036 742 euros a 31 de diciembre de 2014) y las propias cifras de Lekarna Ljubljana relativas al valor de sus activos a largo plazo y de sus activos concedidos en régimen de gestión (26 976 187 euros en la misma fecha, por tanto, una cantidad inferior aunque parece referirse a un ámbito más amplio); en segundo lugar, destacó la importancia del aumento de esos activos en las cuentas de Lekarna Ljubljana de un año a otro (por ejemplo, el paso de 26 976 187 euros a 31 de diciembre de 2014 a 31 973 809 euros un año más tarde), al igual que del valor de los activos concedidos en régimen de gestión de Lekarna Ljubljana en las cuentas de dicho Ayuntamiento (pasando de 35 036 742 euros a 42 790 897 euros en ese mismo período), así como, en tercer lugar, había señalado que un cuadro elaborado por ese Ayuntamiento en el que se explican las variaciones del valor de los activos concedidos en régimen de gestión a Lekarna Ljubljana de un año a otro indica en numerosas ocasiones que el aumento se debe a un resultado positivo del organismo, lo que da a entender que los activos otorgados en régimen de gestión incluían no solo activos materiales, sino también activos monetarios, pese a que, normalmente, Lekarna Liubliana debía transferir al Ayuntamiento de Liubliana su resultado anual positivo, una vez deducidas las necesidades de inversión.
- 92 De tales apreciaciones resulta que, a diferencia de lo que alega la República de Eslovenia, el Tribunal General hizo mención al contenido de los extractos de las cuentas públicas de Lekarna Ljubljana y del Ayuntamiento de Liubliana correspondientes a 2010, invocado ante él por la demandante en primera instancia.
- 93 Además, del apartado 49 de la sentencia recurrida resulta que el Tribunal General no se basó únicamente en esos extractos para considerar que no estaba clara la situación de la naturaleza y el estatuto de los activos que Lekarna Ljubljana p.o. y Lekarna Ljubljana habían obtenido para su gestión después del año 1979. En efecto, en dicho apartado 49, el Tribunal General se refirió a los elementos aportados por la demandante en primera instancia durante el procedimiento

administrativo, tal como se mencionan en los apartados 45 a 48 de la sentencia recurrida. Pues bien, entre esos elementos figuraba un extracto del informe anual de Lekarna Ljubljana correspondiente a 2012.

- 94 De las consideraciones anteriores se desprende que las alegaciones formuladas en apoyo del tercer motivo se derivan de una lectura errónea de la sentencia recurrida.
- 95 De ello se deduce que el tercer motivo de casación debe desestimarse por infundado.

Cuarto motivo

Alegaciones de las partes

- 96 Mediante el cuarto motivo de casación, basado en la infracción del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, la República de Eslovenia reprocha, en esencia, al Tribunal General, por un lado, haber precisado las alegaciones generales formuladas por la demandante en primera instancia más allá de sus meras afirmaciones y, por otro lado, no haber tenido en cuenta determinadas indicaciones facilitadas por la Comisión. Considera que, con ello, el Tribunal General ha vulnerado el derecho de dicha institución a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, además de menoscabar los intereses de la República de Eslovenia.
- 97 Por lo que respecta, por una parte, a la alegación de que el Tribunal General realizó, en la sentencia recurrida, apreciaciones que no podían estar únicamente basadas en el contenido del recurso en primera instancia, la República de Eslovenia indica, en esencia, en primer término, que la demandante en primera instancia no hizo referencia en su recurso a las disposiciones de la Ley sobre los Activos Físicos del Estado y de las Administraciones Locales, mientras que el Tribunal General las tuvo en cuenta en los apartados 47 y 49 de la sentencia recurrida. Según la República de Eslovenia, en segundo término, aunque la demandante en primera instancia mencionó un aumento de los activos otorgados en régimen de gestión en el curso del año 2015 e hizo referencia de manera muy general al informe anual de Lekarna Ljubljana y a los datos de los informes anuales del Ayuntamiento de Liubliana, el Tribunal General invocó, en el apartado 48 de tal sentencia, los extractos de las cuentas públicas de Lekarna Ljubljana y del Ayuntamiento de Liubliana correspondientes al año 2010 y, en el apartado 49 de dicha sentencia, basó su conclusión en esos datos. En tercer término, prosigue, la demandante en primera instancia no había indicado en su recurso discordancias entre las cifras del Ayuntamiento de Liubliana en cuanto al valor de los activos concedidos en régimen de gestión a Lekarna Ljubljana y las cifras de Lekarna Ljubljana en cuanto al valor de sus activos a largo plazo y de los activos concedidos en régimen de gestión, pero el Tribunal General abordó esa alegación en los apartados 48 y 49 de la sentencia recurrida. En cuarto término, aunque la demandante en primera instancia hizo referencia de manera muy general al aumento de los activos en régimen de gestión en las cuentas de Lekarna Ljubljana, el Tribunal General basó sus conclusiones en esa alegación en los apartados 48 y 49 de la referida sentencia. Según la República de Eslovenia, en quinto término, aquella no invocó en su recurso el cuadro de variaciones de valor de los activos en régimen de gestión que elaboró el Ayuntamiento, pero el Tribunal General se basó en esos datos en los apartados 48 y 49 de dicha sentencia. En sexto término, continúa, el Tribunal General declaró en el apartado 51 de la sentencia recurrida que, según las indicaciones de la demandante en primera instancia, la Ley sobre las Farmacias fue modificada en 2007 para permitir a los organismos farmacéuticos municipales operar fuera del territorio del municipio de origen, aunque ello no se desprende de tales indicaciones.

- 98 En lo que atañe, por otra parte, a la alegación de que el Tribunal General no tuvo en cuenta las indicaciones facilitadas por la Comisión en su escrito de contestación, la República de Eslovenia afirma, en esencia, por una parte, que la Comisión señaló que la demandante en primera instancia se había referido a un extracto del informe anual de Lekarna Ljubljana correspondiente al año 2012, pero únicamente en relación con un documento presentado al Consejo Municipal de Liubliana por el alcalde de esta ciudad en el año 2013. Sin embargo, a juicio de la República de Eslovenia, el Tribunal General trató este extracto como si se tratara de una prueba autónoma. Por otra parte, añade que dicha institución señaló expresamente que el aumento del valor de los activos en régimen de gestión no demostraba la existencia de una ayuda de Estado, pero el Tribunal General no se pronunció sobre este argumento jurídicamente decisivo y basó en gran medida su decisión de que la Comisión tuvo dificultades serias en cuanto a la existencia de una ayuda de Estado precisamente en los datos relativos al mero aumento del valor de los activos en régimen de gestión.
- 99 La demandante en primera instancia sostiene que se debe desestimar el cuarto motivo de casación por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 100 Por lo que respecta a las diferentes alegaciones formuladas por la República de Eslovenia, mencionadas en el apartado 97 de la presente sentencia, pretenden, en esencia, cuestionar la apreciación del Derecho nacional y de los hechos efectuada por el Tribunal General sin haber invocado desnaturalización alguna a este respecto. En estas circunstancias, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 60 y 61 de la presente sentencia, procede declarar su inadmisibilidad.
- 101 En cuanto a las alegaciones referidas en el apartado 98 de esta sentencia, están formuladas de manera confusa. En efecto, aunque la República de Eslovenia no reprocha propiamente al Tribunal General haber incumplido su obligación de motivación, parece censurar que no hubiera dado respuesta a todas las alegaciones que la Comisión había formulado en su escrito de contestación presentado en primera instancia.
- 102 Así, en la medida en que este motivo de casación se refiere a un incumplimiento por el Tribunal General de su obligación de motivación, es preciso recordar, por un lado, que, en el marco del recurso de casación, el control del Tribunal de Justicia tiene por objeto, en particular, examinar si el Tribunal General ha contestado de modo suficiente con arreglo a Derecho a todas las alegaciones formuladas por la parte recurrente y, por otro lado, que el motivo de casación basado en la falta de respuesta del Tribunal General a las alegaciones formuladas en primera instancia equivale, en esencia, a invocar un incumplimiento de la obligación de motivación que resulta del artículo 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, del citado Estatuto y del artículo 117 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (sentencia de 28 de septiembre de 2023, Changmao Biochemical Engineering/Comisión, C-123/21 P, EU:C:2023:708, apartado 185 y jurisprudencia citada).
- 103 Asimismo, la obligación de motivación no exige al Tribunal General que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes en el litigio. La motivación puede ser, pues, implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia

disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (sentencia de 28 de septiembre de 2023, Changmao Biochemical Engineering/Comisión, C-123/21 P, EU:C:2023:708, apartado 86 y jurisprudencia citada).

- 104 Pues bien, en el caso de autos, las alegaciones mencionadas en el apartado 98 de la presente sentencia se solapan, en esencia, con alegaciones que ya habían sido formuladas por la República de Eslovenia en el marco de los diferentes motivos invocados en primera instancia y sobre los que el Tribunal General se pronunció al examinarlos. Del mismo modo, los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida que dan respuesta a esos motivos son claros e inequívocos y permiten comprender los elementos en los que se ha basado la resolución del Tribunal General. El hecho de que, en cuanto al fondo, este último llegara a un resultado distinto de aquel al que se refería la República de Eslovenia no puede, en sí mismo, viciar la sentencia recurrida de falta de motivación (véase, por analogía, la sentencia de 28 de septiembre de 2023, Changmao Biochemical Engineering/Comisión, C-123/21 P, EU:C:2023:708, apartado 187 y jurisprudencia citada).
- 105 Así pues, en la medida en que la República de Eslovenia imputa al Tribunal General el incumplimiento de la obligación de motivación que le incumbe, las alegaciones que aquella formula en tal sentido deben desestimarse por infundadas.
- 106 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el cuarto motivo de casación por ser en parte inadmisibile y en parte infundado.
- 107 Al no haberse acogido ninguno de los motivos de casación, este debe desestimarse en su totalidad.

Costas

- 108 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, de este Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 109 Al haber sido desestimados los motivos formulados por la República de Eslovenia, conforme a lo solicitado por la demandante en primera instancia, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de esta última.
- 110 De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, la Comisión cargará con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) La República de Eslovenia cargará con sus propias costas y con las de la Sra. Petra Flašker.**
- 3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Firmas