

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de octubre de 2011*

En los asuntos acumulados C-463/10 P y C-475/10 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los días 24 y 27 de septiembre de 2010 respectivamente,

Deutsche Post AG, con domicilio social en Bonn (Alemania), representada por los Sres. J. Sedemund y T. Lübbig, Rechtsanwälte,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. T. Henze, J. Möller y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes,

partes recurrentes,

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

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Martenczuk y T. Maxian Rusche, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. J. Malenovský, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de mayo de 2011;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de junio de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ En sus recursos de casación, Deutsche Post AG (en lo sucesivo, «Deutsche Post») y la República Federal de Alemania solicitan, respectivamente, que se anulen los autos del Tribunal General de la Unión Europea de 14 de julio de 2010, Deutsche Post/Comisión (T-570/08) y Alemania/Comisión (T-571/08) (en lo sucesivo, conjuntamente, «autos recurridos»), mediante los que el Tribunal General declaró la inadmisibilidad

de los recursos de anulación interpuestos contra la decisión de la Comisión, de 30 de octubre de 2008, por la que ésta requirió a la República Federal de Alemania para que facilitara información en el procedimiento de ayuda de Estado en favor de Deutsche Post (en lo sucesivo, «acto controvertido»).

Marco jurídico

- 2 El artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1), exige al Estado miembro que notifica a la Comisión Europea un proyecto de concesión de una nueva ayuda que facilite en su notificación «toda la información necesaria para que la Comisión pueda adoptar una decisión con arreglo a los artículos 4 y 7».

- 3 El artículo 5 del Reglamento n° 659/1999 dispone:

«1. Cuando la Comisión considere que la información facilitada por el Estado miembro interesado relativa a una medida notificada con arreglo al artículo 2 es incompleta, solicitará la información adicional que considere necesaria. [...]

2. Cuando el Estado miembro interesado no facilite la información requerida en el plazo establecido por la Comisión o la suministre de forma incompleta, la Comisión le enviará un recordatorio, concediendo un plazo adicional apropiado para la presentación de la información.

3. La notificación se considerará retirada si la información solicitada no se facilita en el plazo establecido [...]»

4 El artículo 10 del Reglamento n° 659/1999 establece:

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

2. En caso necesario, la Comisión solicitará información al Estado miembro interesado. Será de aplicación, *mutatis mutandis*, lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 y en los apartados 1 y 2 del artículo 5.

3. Si, a pesar de haber recibido el recordatorio a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, el Estado miembro interesado no hubiere facilitado la información solicitada en el plazo establecido por la Comisión, o cuando la hubiere suministrado de forma incompleta, la Comisión requerirá mediante decisión dicha información (denominada en lo sucesivo “requerimiento de información”). La decisión indicará la información solicitada y fijará el plazo pertinente para su entrega.»

5 A tenor del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999:

«El examen de la presunta ayuda ilegal deberá terminar con una decisión de conformidad con los apartados 2, 3 o 4 del artículo 4. En el caso de las decisiones de iniciar el procedimiento de investigación formal, el procedimiento se terminará mediante una decisión en virtud del artículo 7. Si un Estado miembro incumple un requerimiento de información, esta decisión se adoptará basándose en la información disponible.»

- 6 El artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1), dispone que, «cuando la Comisión requiera por decisión a las empresas o asociaciones de empresas que le proporcionen información, [...] informará de su derecho a recurrir contra la decisión ante el Tribunal de Justicia de [la Unión Europea]».

Antecedentes del litigio

- 7 El 12 de septiembre de 2007, la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, respecto de la ayuda de Estado en favor de Deutsche Post AG [C 36/07 (ex NN 25/07)]. Un resumen de dicha Decisión fue publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (C 245, p. 21).
- 8 El 17 de julio de 2008, la Comisión remitió a la República Federal de Alemania una solicitud de información que incluía un cuestionario sobre los beneficios y costes de Deutsche Post durante el período comprendido entre 1989 y 2007. Los días 12 y 21 de agosto de 2008, la Comisión le envió un recordatorio solicitando de nuevo a dicho Estado que le comunicara la información requerida.
- 9 En sus respuestas de 5 de agosto, 14 de agosto y 29 de septiembre de 2008, la República Federal de Alemania se ratificó en su negativa a comunicar los datos relativos a los costes e ingresos de Deutsche Post posteriores a 1995. Alegaba, en particular, que el examen de la Comisión debía limitarse al período comprendido entre 1989 y 1994 y que la respuesta al citado cuestionario le supondría una inversión desproporcionada en términos de tiempo y trabajo.

- ¹⁰ Mediante el acto controvertido, la Comisión requirió a la República Federal de Alemania, con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, para que le aportara en el plazo de 20 días toda la información necesaria para dar respuesta al citado cuestionario. La Comisión añadió que si, pese a dicho requerimiento, las autoridades alemanas no facilitaban dentro de plazo la información solicitada, adoptaría su decisión, con arreglo al artículo 13, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, basándose en los datos disponibles.

Procedimiento ante el Tribunal General y autos recurridos

- ¹¹ Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de diciembre de 2008, Deutsche Post (asunto T-570/08) y la República Federal de Alemania (asunto T-571/08) interpusieron sendos recursos de anulación contra el acto controvertido.
- ¹² Mediante escritos separados, presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de marzo de 2009, la Comisión propuso, en cada uno de estos asuntos, una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal General acogió dicha excepción al considerar que el acto controvertido no constituía un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.
- ¹³ De este modo, en los apartados 24 a 26 del auto Deutsche Post/Comisión, antes citado, y 22 a 25 del auto Alemania/Comisión, antes citado, el Tribunal General señala, por una parte, que, para determinar si un acto es impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE, ha de estarse a su contenido esencial y no a su forma, y, por otra, que un trámite intermedio cuyo objetivo es preparar la decisión final y que está desprovisto de efectos jurídicos no puede ser objeto de un recurso de anulación. A estos efectos, el Tribunal General se refiere particularmente a las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639,

apartados 9 y 10), y de 17 de julio de 2008, Athinaïki Techniki/Comisión (C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartado 46).

- ¹⁴ Por lo que respecta a los efectos del acto controvertido, el Tribunal General destaca, en los apartados 29 y 30 del auto Deutsche Post/Comisión, antes citado, así como en los apartados 28 y 29 del auto Alemania/Comisión, antes citado, que no se ha previsto ninguna sanción si el Estado miembro no cumple el requerimiento de información. Mediante tal requerimiento se pretende respetar el principio de contradicción.
- ¹⁵ En los apartados 31 y 32 del auto Deutsche Post/Comisión, antes citado, así como en los apartados 30 y 31 del auto Alemania/Comisión, antes citado, el Tribunal General señala que, dentro del marco del procedimiento administrativo de examen de la medida de ayuda de que se trata, el acto controvertido se inscribe entre la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal y la decisión final. Según el Tribunal General, el acto controvertido no prejuzga la decisión final, puesto que, en esa fase, la Comisión todavía puede concluir que no existe ayuda de Estado, que la ayuda controvertida es compatible con el mercado interior o que no lo es. Por lo tanto, el Tribunal General considera que el acto controvertido constituye un trámite intermedio que tiene por objeto preparar la decisión final de la Comisión.
- ¹⁶ En respuesta a las alegaciones de Deutsche Post y de la República Federal de Alemania, que, haciendo referencia a la jurisprudencia relativa a la admisibilidad de un recurso interpuesto contra una decisión de apertura del procedimiento de investigación formal del artículo 88 CE, apartado 2 (véase la sentencia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-7303), sostenían que el carácter provisional de un acto no implica necesariamente que no sea impugnabile, el Tribunal General considera, en los apartados 36 del auto Deutsche Post/Comisión y 35 del auto Alemania/Comisión, antes citados, que los efectos de tal decisión de apertura y los del acto controvertido no son comparables.

- 17 En cuanto al supuesto perjuicio a la situación procesal de Deutsche Post y de la República Federal de Alemania en caso de incumplimiento del acto controvertido, el Tribunal General señala, en el apartado 42 de los autos recurridos, que lo que puede privar a los interesados de la posibilidad de invocar el carácter incompleto del fundamento fáctico de la decisión final es la negativa de las autoridades alemanas a facilitar a la Comisión la información requerida en el acto controvertido, y no el acto controvertido en sí mismo. Según el Tribunal General, si las autoridades alemanas consideran que la información solicitada por la Comisión no es necesaria para establecer los hechos o que las búsquedas de información solicitadas resultan excesivamente onerosas en relación con el resultado que se pretende obtener, pueden optar por ignorar el requerimiento que se les hace.
- 18 El Tribunal General concluye en los apartados 46 del auto Deutsche Post/Comisión y 45 del auto Alemania/Comisión, antes citados, que el acto controvertido no constituye un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

Asunto Deutsche Post/Comisión (C-463/10 P)

- 19 Deutsche Post solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el auto Deutsche Post/Comisión, antes citado.

— Anule el acto controvertido.

— Condene en costas a la Comisión.

20 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación.

— Condene en costas a Deutsche Post.

Asunto Alemania/Comisión (C-475/10 P)

21 La República Federal de Alemania solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el auto Alemania/Comisión, antes citado.

— Condene en costas a la Comisión.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

- 23 Mediante auto de 15 de diciembre de 2010, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió acumular los asuntos C-463/10 P y C-475/10 P a efectos de la fase oral y de la sentencia.

Sobre los recursos de casación

- 24 En apoyo de sus recursos de casación, Deutsche Post y la República Federal de Alemania alegan que el Tribunal General ha incurrido en varios errores de Derecho en los autos recurridos al interpretar el concepto de «acto impugnabile» en el sentido del artículo 263 TFUE. A estos efectos, invocan cinco motivos. El primero se basa en una infracción del artículo 288 TFUE, el segundo en la inobservancia de la jurisprudencia según la cual, en el ámbito de las ayudas de Estado, los actos preparatorios pueden constituir actos impugnables, el tercero en que no se tuvieron en cuenta los efectos jurídicos de un requerimiento de información, el cuarto en la violación del principio de tutela judicial efectiva y, finalmente, el quinto en la vulneración del reparto de competencias entre la Comisión y los Estados miembros en virtud de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.
- 25 Procede examinar conjuntamente los cuatro primeros motivos de casación, por estar estrechamente relacionados.

Alegaciones de las partes

- 26 La República Federal de Alemania y Deutsche Post alegan que el artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 habilita expresamente a la Comisión para adoptar una decisión formal. Según el artículo 288 TFUE, tal decisión es obligatoria y constituye así, por su propia naturaleza, un acto impugnabile en el sentido del

artículo 263 TFUE. Aducen que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en los apartados 26 del auto *Deutsche Post/Comisión* y 25 del auto *Alemania/Comisión*, antes citados, al no tener en cuenta en absoluto la forma del acto controvertido.

27 Según la República Federal de Alemania, el hecho de que el acto controvertido constituya un trámite intermedio en el marco del procedimiento de investigación de una ayuda de Estado no prejuzga si el acto es impugnabile o no. Indica que el carácter recurrible de la decisión final no garantiza suficientemente los intereses de las partes afectadas.

28 Además, las recurrentes sostienen que, independientemente de la forma del acto controvertido y contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los puntos 46 del auto *Deutsche Post/Comisión* y 45 del auto *Alemania/Comisión*, antes citados, un requerimiento de información con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 produce efectos jurídicos obligatorios que repercuten directamente en el Estado miembro y la empresa interesados. Según la República Federal de Alemania, tal decisión cierra el procedimiento administrativo en materia de ayudas de Estado, en la medida en que permite a la Comisión, en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate no cumple el referido requerimiento, adoptar su decisión sobre la base de la información que consta en el expediente. Además, el Estado que no cumple la obligación derivada del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, en relación con los artículos 288 TFUE y 4 TUE, apartado 3, puede ser objeto de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE.

29 La Comisión responde que, según reiterada jurisprudencia, constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación en el sentido del artículo 263 TFUE, las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véanse, especialmente, las sentencias *IBM/Comisión*, antes citada, apartado 9; de 5 de octubre de 1999, *Países Bajos/Comisión*, C-308/95, Rec. p. I-6513, apartado 26;

de 6 de abril de 2000, España/Comisión, C-443/97, Rec. p. I-2415, apartado 27; de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, C-147/96, Rec. p. I-4723, apartado 25, y de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, Rec. p. I-7795, apartado 54). Una «decisión» en el sentido del artículo 288 TFUE no produce necesariamente tales efectos. Según la Comisión, el carácter recurrible de un acto no se determina por la forma del acto o de la decisión de que se trate, sino por su contenido esencial. Por consiguiente, un recurso de anulación contra una decisión en el sentido del artículo 288 TFUE o contra un acto que adopte otra forma únicamente será posible si dicha decisión o acto produce efectos jurídicos frente a terceros.

30 En opinión de la Comisión, el Tribunal General declaró acertadamente que el acto controvertido no produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las partes recurrentes.

31 En este sentido, la Comisión explica que en el marco de un procedimiento en materia de ayudas de Estado, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a transmitir a la Comisión toda la información necesaria para determinar si existe o no una ayuda de Estado y si es compatible con el mercado interior. De este modo, la obligación del Estado miembro de poner a disposición de la Comisión la información solicitada se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, más que del requerimiento de información.

32 El requerimiento de información tiene por objeto que se respete el principio de contradicción en el marco del procedimiento administrativo. Tras la solicitud de información y el recordatorio previstos en el artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, en relación con el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento, el Estado miembro dispone de una última oportunidad de facilitar la información solicitada antes de que la Comisión adopte su decisión sobre la base de la información de que dispone.

- 33 La Comisión señala que no dispone, en materia de ayudas de Estado, a diferencia de lo que sucede en materia de prácticas colusorias, de competencia alguna de investigación antes de adoptar una decisión final. Por lo tanto, la Comisión no puede esclarecer los hechos sin la cooperación leal de los Estados miembros. Tampoco es el requerimiento de información, sino la negativa del Estado miembro a cumplir dicho requerimiento lo que permite a la Comisión adoptar una decisión sobre la base de la información disponible. Además, el hecho de que la Comisión se considere suficientemente informada y deje de recabar información no produce, en sí mismo, efecto jurídico alguno. Por el contrario, sí produce tales efectos la apreciación jurídica que debe hacer de los referidos hechos en la decisión final. Por lo tanto, el requerimiento de información únicamente constituye un acto preparatorio que no afecta a la posición jurídica del Estado miembro de que se trate.
- 34 La Comisión añade que la posibilidad que tienen las recurrentes de interponer un recurso de anulación contra la decisión final sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior les garantiza una tutela judicial suficiente. Según ella, las posibles ilegalidades de que adolezcan los actos preparatorios pueden invocarse en apoyo del recurso que se dirija contra el acto definitivo, de cuya elaboración aquellos actos constituyen una etapa (sentencia IBM/Comisión, antes citada, apartado 12).
- 35 Por último, la Comisión reitera que no se ha impuesto sanción alguna por el incumplimiento del requerimiento de información. Al no cumplir el requerimiento, el Estado miembro señala implícitamente que la información de que dispone la Comisión es completa y que ésta puede adoptar su decisión basándose en ella. La mera posibilidad de iniciar un procedimiento por incumplimiento contra dicho Estado no constituye una sanción ni un hecho que puede afectar a los intereses de dicho Estado. Habida cuenta de que los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a transmitir a la Comisión toda la información que ésta requiera para determinar si existe o no una ayuda de Estado y si ésta es compatible con el mercado interior, un procedimiento por incumplimiento puede incoarse incluso sin que exista requerimiento de información. Además, los intereses del Estado miembro

únicamente se verán afectados si la Comisión decide efectivamente demandar al Estado miembro por incumplimiento del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

³⁶ Según jurisprudencia reiterada, desarrollada en el marco de recursos de anulación interpuestos por los Estados miembros o las instituciones, se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (véanse, en particular, las sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETR», 22/70, Rec. p. 263, apartado 42; de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, Rec. p. I-625, apartado 8; España/Comisión, antes citada, apartado 27; de 24 de noviembre de 2005, Italia/Comisión, C-138/03, C-324/03 y C-431/03, Rec. p. I-10043, apartado 32; de 1 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-301/03, Rec. p. I-10217, apartado 19, y de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, Rec. p. I-8917, apartado 42). Además, resulta de la jurisprudencia que un Estado miembro, como la parte recurrente en el asunto C-475/10P, está legitimado para interponer un recurso de anulación contra un acto que produce efectos jurídicos obligatorios sin tener que demostrar que tiene interés en ejercitar la acción (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 3, y de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 16).

³⁷ Cuando el recurso de anulación contra un acto adoptado por una institución se interpone por una persona física o jurídica, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que únicamente es posible interponer dicho recurso si los efectos jurídicos obligatorios de dicho acto pueden afectar a los intereses del demandante modificando sustancialmente su situación jurídica (véanse, en particular, las sentencias IBM/Comisión, antes citada, apartado 9; Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 29, y de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, Rec. p. I-11911, apartado 45).

- 38 No obstante, procede destacar que la jurisprudencia citada en el apartado anterior ha sido desarrollada en el marco de recursos interpuestos ante el juez de la Unión por personas físicas o jurídicas contra actos de los que eran destinatarios. Cuando, como sucede en el asunto que dio lugar al auto Deutsche Post/Comisión, antes citado, un recurso de anulación se interpone por una parte demandante no privilegiada contra un acto del que no es destinataria, la exigencia de que los efectos jurídicos obligatorios de la medida impugnada deban poder afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica, se solapa con las condiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 39 Asimismo, ha de señalarse que, en los autos recurridos, el Tribunal General acogió la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión al considerar que el acto controvertido no constituía un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.
- 40 Por lo tanto, a los efectos de apreciar si el Tribunal General ha incurrido en error de Derecho al declarar en sus autos que un requerimiento de información adoptado en virtud del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 no puede ser objeto de un recurso de anulación, procede examinar, a la vista de la jurisprudencia citada en el apartado 36 de la presente sentencia, si tal requerimiento constituye un acto que tiene por objeto producir efectos jurídicos obligatorios.
- 41 A este respecto, ha de recordarse que el artículo 10 del Reglamento n° 659/1999 prevé un procedimiento en dos fases que tiene por objeto que la Comisión pueda obtener del Estado miembro de que se trate la información necesaria relativa a una ayuda supuestamente ilegal para poder apreciar la naturaleza de la medida y su compatibilidad con el mercado interior.
- 42 Por lo que respecta a la primera fase, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento n° 659/1999 establece que la Comisión podrá solicitar al Estado miembro de que se trate que facilite información relativa a la ayuda supuestamente ilegal.

- 43 En una segunda fase, si, pese al recordatorio que se le ha dirigido, el Estado miembro no facilita los datos solicitados dentro del plazo señalado, la Comisión, de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, «requerirá mediante decisión dicha información». Por consiguiente, la segunda fase del procedimiento se traduce en la adopción por parte de la Comisión de una «decisión» en el sentido del artículo 288 TFUE, extremo que, por otra parte, dicha institución no discute.
- 44 Pues bien, en virtud del artículo 288 TFUE, una «decisión será obligatoria en todos sus elementos». Al establecer que un requerimiento de información adopte la forma de una decisión, el legislador de la Unión ha tenido la intención de atribuir a tal acto un carácter vinculante.
- 45 De lo anterior resulta que una decisión adoptada en aplicación del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 tiene por objeto producir efectos jurídicos obligatorios en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 36 de la presente sentencia, por lo que constituye un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.
- 46 La anterior interpretación se ve corroborada por la jurisprudencia relativa a las decisiones de solicitud de información adoptadas sobre la base del artículo 11 del Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos [81 CE] y [82 CE] (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), que, al igual que el artículo 10 del Reglamento n° 659/1999, establecía un procedimiento en dos fases, de las cuales la segunda incluía la adopción por parte de la Comisión de una decisión que podía ser objeto de un recurso de anulación (véanse las sentencias de 26 de junio de 1980, National Panasonic/Comisión, 136/79, Rec. p. 2033, y de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, 374/87, Rec. p. 3283). Asimismo, se desprende sin lugar a dudas del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 que una solicitud de información que adopta la forma de una decisión constituye un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.

- 47 No modifica la referida interpretación la jurisprudencia citada por el Tribunal General en los autos recurridos según la cual, a los efectos de apreciar el carácter vinculante de un acto, ha de estarse a su contenido esencial y no a su forma.
- 48 Además, contrariamente a lo que afirma la Comisión, el hecho de que el Reglamento n° 659/1999 no establezca una sanción para el caso de que el Estado miembro incumpla el requerimiento de información no constituye un elemento determinante para apreciar si un acto puede ser objeto de un recurso de anulación.
- 49 Al declarar en los apartados 31, 32 y 46 del auto Deutsche Post/Comisión, así como en los apartados 30, 31 y 45 del auto Alemania/Comisión, antes citados, que el acto controvertido, debido a su carácter preparatorio, no constituye un acto impugnabile en el sentido de la jurisprudencia, el Tribunal General también ha incurrido en error de Derecho.
- 50 A este respecto, procede recordar que es cierto que los trámites intermedios que tienen por objeto preparar la decisión final no constituyen, en principio, actos que puedan ser objeto de un recurso de anulación (véanse las sentencias IBM/Comisión, antes citada, apartado 10; Athinaiki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 42, y de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, Rec. p. I-669, apartado 52). No obstante, los actos intermedios a los que se alude son, ante todo, actos que expresan una opinión provisional de la institución (véanse, en este sentido, las sentencias IBM/Comisión, antes citada, apartado 20; de 14 de marzo de 1990, Nashua Corporation y otros/Comisión y Consejo, C-133/87 y C-150/87, Rec. p. I-719, apartados 8 a 10; de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, Rec. p. I-1503, apartado 34, y de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión, C-147/96, Rec. p. I-4723, apartado 35).

- 51 En efecto, un recurso de anulación dirigido contra actos que expresan una opinión provisional de la Comisión podría obligar al juez de la Unión a efectuar una valoración de cuestiones sobre las cuales la institución de que se trata no ha tenido aún ocasión de pronunciarse y, de esta manera, tendría como consecuencia una anticipación de los debates sobre el fondo del asunto y una confusión de las distintas fases de los procedimientos administrativo y judicial. Por lo tanto, admitir a trámite tal recurso sería incompatible con los sistemas de reparto de competencias entre la Comisión y el juez de la Unión y de medios de impugnación previstos por el Tratado, así como con las exigencias de una buena administración de justicia y de un desarrollo regular del procedimiento administrativo de la Comisión (véase la sentencia IBM/Comisión, antes citada, apartado 20).
- 52 Sin embargo, en el caso de autos, un recurso de anulación dirigido contra el acto controvertido, por el que la Comisión requiere a las autoridades alemanas para que faciliten información sobre los beneficios y costes de Deutsche Post en el período comprendido entre 1989 y 2007, no supone riesgo alguno de que se confundan las diferentes fases de los procedimientos administrativo y judicial (sentencia IBM/Comisión, antes citada, apartado 20). En efecto, tal recurso de anulación no debe conducir al juez de la Unión a pronunciarse sobre la existencia de una ayuda de Estado o sobre la posible compatibilidad de ésta con el mercado interior.
- 53 Por otro lado, se desprende de la jurisprudencia que un acto intermedio tampoco puede ser objeto de recurso cuando consta que la ilegalidad de que adolece dicho acto puede invocarse en apoyo de un recurso dirigido contra la decisión final de la que dicho acto constituye un acto de elaboración. En tales circunstancias, el recurso interpuesto contra la decisión que pone fin al procedimiento garantizará una tutela judicial suficiente (véanse las sentencias IBM/Comisión, antes citada, apartado 12; de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie y AKZO Chemie UK/Comisión, 53/85, Rec. p. 1965, apartado 19, y de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, antes citada, apartado 63).
- 54 No obstante, de no cumplirse esta última condición, se considerará que el acto intermedio –independientemente de si expresa una opinión provisional de la institución

de que se trate— produce efectos jurídicos autónomos, por lo que debe poder ser objeto de un recurso de anulación (véanse las sentencias AKZO Chemie y AKZO Chemie UK/Comisión, antes citada, apartado 20; de 28 de noviembre de 1991, BEUC/Comisión, C-170/89, Rec. p. I-5709, apartados 9 a 11; de 16 de junio de 1994, SFEI y otros/Comisión, C-39/93 P, Rec. p. I-2681, apartado 28; de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, antes citada, apartados 57 a 68, y Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 54).

- 55 En el caso de autos, debe afirmarse que un requerimiento de información adoptado con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 produce efectos jurídicos autónomos.
- 56 En efecto, un recurso interpuesto contra una decisión que ponga fin al procedimiento sobre la supuesta ayuda de Estado en favor de Deutsche Post no garantiza una tutela judicial suficiente a las recurrentes.
- 57 A este respecto, procede señalar, por una parte, que si, como afirman las recurrentes en los casos de autos, el requerimiento es desproporcionado en la medida en que la información solicitada no es pertinente para apreciar la medida estatal a la luz de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, las ilegalidades de que adoleciera el acto intermedio no podrían afectar a la legalidad de la decisión final de la Comisión, habida cuenta de que esta última decisión no se basará en la información obtenida en respuesta al referido requerimiento.
- 58 Por otra parte, cuando la Comisión requiere, con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, a un Estado miembro para que facilite la información solicitada, adopta una «decisión» en el sentido del artículo 288 TFUE. Por consiguiente, la negativa de un Estado miembro a cumplir tal requerimiento constituye

un incumplimiento de una obligación que le incumbe en virtud de los Tratados en el sentido del artículo 258 TFUE.

59 Pues bien, en el marco de un recurso por incumplimiento, un Estado miembro destinatario de una decisión, como un requerimiento de información, no puede justificar válidamente su no ejecución sobre la base de su supuesta ilegalidad. En efecto, toda oposición a la legalidad de tal requerimiento debe efectuarse en el marco de un procedimiento distinto, a saber, el del recurso de anulación previsto en el artículo 263 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-261/99, Rec. p. I-2537, apartado 18, y de 14 de febrero de 2008, Comisión/Grecia, C-419/06, apartado 52).

60 Por lo tanto, los efectos de la posible ilegalidad de que adoleciera el acto intermedio no pueden ser anulados por un recurso interpuesto contra la decisión final. En efecto, el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 por parte de un Estado miembro que no da curso a un requerimiento de información puede declararse independientemente del resultado de un eventual recurso de anulación interpuesto contra la decisión final.

61 Por último, procede desestimar la alegación de la Comisión de que la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra una decisión adoptada con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 conduciría a una situación en la que un Estado miembro que se niega a responder a una solicitud de información relativa a una ayuda, ya sea notificada o no, disfrutaría de una tutela judicial más amplia cuando se trate de una ayuda no notificada.

62 Ha de recordarse a estos efectos que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999 dispone que si el Estado miembro de que se trate, después de haber recibido un recordatorio, no facilita la información requerida mediante una solicitud

de información de la Comisión relativa a una ayuda notificada, o facilita información incompleta, la notificación se considerará retirada. En tales circunstancias, la retirada de la notificación tiene por efecto que debe considerarse que dicha ayuda es una ayuda no notificada, de manera que la negativa del Estado miembro de que se trate a facilitar la información solicitada conduce, tanto en el caso de una ayuda inicialmente notificada como en el caso de una ayuda que nunca ha sido objeto de notificación, a la adopción de un acto impugnabile, a saber, una «decisión», en el sentido del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999.

63 De lo antedicho resulta que, al declarar que el acto controvertido no podía ser objeto de un recurso de anulación, el Tribunal General ha incurrido en errores de Derecho. En dichas circunstancias, sin que sea necesario examinar el quinto motivo, procede estimar los motivos primero a cuarto.

64 En el asunto C-463/10 P, la Comisión solicita, no obstante, al Tribunal de Justicia que, en el supuesto de que éste declare que el acto controvertido constituye un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE, proceda a una sustitución de motivos en lo que respecta al auto Deutsche Post/Comisión, antes citado, para indicar que el recurso interpuesto por Deutsche Post era inadmisibile porque dicha empresa no tiene legitimación activa en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En la excepción de inadmisibilidat propuesta por la Comisión en este asunto, la referida institución ha sostenido, en efecto, que el acto controvertido no afecta a Deutsche Post de manera directa ni individual.

65 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, una persona física o jurídica únicamente puede interponer un recurso contra una decisión dirigida a otra persona si la citada decisión la afecta directa e individualmente.

⁶⁶ Por lo que respecta, en primer lugar, a la cuestión de si el acto controvertido, dirigido a la República Federal de Alemania, afecta directamente a Deutsche Post, se desprende de reiterada jurisprudencia que dicho requisito exige que se reúnan dos criterios acumulativos, a saber, en primer lugar, que la medida impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica del particular y, en segundo lugar, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión, C-445/07 P y C-455/07 P, Rec. p. I-7993, apartado 45 y jurisprudencia citada).

⁶⁷ Según la Comisión, dicho requisito no se cumple en el caso de autos, puesto que el acto controvertido exige únicamente a la República Federal de Alemania que facilite determinada información. Por lo tanto, el referido requerimiento no da lugar a la adopción de una medida nacional que tenga un carácter meramente automático y que se derive únicamente de la normativa de la Unión. Es la República Federal de Alemania la que determinará si se dirige a Deutsche Post o cómo logra que dicha empresa facilite la información.

⁶⁸ En el caso de autos, ha de señalarse que el acto controvertido afecta directamente a Deutsche Post en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

⁶⁹ En efecto, por una parte, Deutsche Post, en cuanto beneficiaria de la medida a la que se refiere la información contemplada en el acto controvertido y en cuanto poseedora de dicha información, estará obligada a dar curso al requerimiento de información.

- 70 Por otra parte, el contenido definitivo y exhaustivo de la información solicitada se desprende del propio acto controvertido, sin dejar, a este respecto, margen de apreciación alguno a la República Federal de Alemania.
- 71 Por lo que respecta a la cuestión de si el acto controvertido afecta individualmente a Deutsche Post, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que se ven afectados individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los individualiza de manera análoga a la del destinatario (véase, en particular, la sentencia de 22 de noviembre de 2007, *Sniace/Comisión*, C-260/05 P, Rec. p. I-10005, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 72 Según la Comisión, el acto controvertido no afecta individualmente a Deutsche Post, puesto que no está dirigido a dicha empresa ni crea para ella obligación alguna.
- 73 A este respecto, ha de señalarse que el hecho de que el acto controvertido no esté dirigido a Deutsche Post carece de pertinencia para la apreciación de si el referido acto afecta individualmente a dicha empresa en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 74 Además, procede constatar que el requerimiento de información concierne a un procedimiento de investigación de una presunta ayuda de Estado en beneficio de Deutsche Post. La información contemplada en el acto controvertido se refiere únicamente a Deutsche Post. Por lo tanto, el referido acto afecta individualmente a dicha empresa en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 71 de la presente sentencia.

- 75 En consecuencia, dado que el acto controvertido afecta directa e individualmente a Deutsche Post, no procede realizar, en el asunto C-463/10 P, la sustitución de motivos que sugiere la Comisión.
- 76 De todo cuanto precede resulta que debe estimarse el recurso de casación y deben anularse los autos recurridos.

Sobre la remisión de los asuntos al Tribunal General

- 77 Del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia podrá bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, bien devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva.
- 78 El Tribunal de Justicia dispone de los elementos necesarios para resolver definitivamente en los asuntos sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión durante el procedimiento de primera instancia.
- 79 Por los motivos enunciados en los apartados 36 a 62 de la presente sentencia, la referida excepción de inadmisibilidad, basada en que el acto controvertido no puede ser objeto de un recurso de anulación, debe desestimarse. Además, en la medida en que en el asunto Deutsche Post/Comisión (T-570/08) la excepción de inadmisibilidad también está basada en que el acto controvertido no afecta directa e individualmente a la demandante, dicha excepción tampoco puede estimarse por los motivos enunciados en los apartados 65 a 75 de la presente sentencia.

- 80 Por el contrario, en las presentes circunstancias, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre el fondo de los recursos interpuestos por Deutsche Post y la República Federal de Alemania.
- 81 A este respecto debe señalarse que el debate ante el Tribunal General y las apreciaciones realizadas por éste se refirieron exclusivamente a la admisibilidad de los recursos, dado que el Tribunal General estimó en los dos asuntos la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, sin examinar el fondo del asunto y sin iniciar la fase oral del procedimiento.
- 82 Por consiguiente, deben devolverse los asuntos al Tribunal General para que éste se pronuncie sobre las pretensiones de las recurrentes tendentes a la anulación del acto controvertido.

Costas

- 83 Al haberse devuelto los asuntos al Tribunal General, debe reservarse la decisión sobre las costas correspondientes al presente procedimiento de casación.

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

- 1) **Anular los autos del Tribunal General de la Unión Europea de 14 de julio de 2010, Deutsche Post/Comisión (T-570/08) y Alemania/Comisión (T-571/08).**

- 2) Desestimar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión Europea ante el Tribunal General de la Unión Europea.**

- 3) Devolver los asuntos al Tribunal General de la Unión Europea para que se pronuncie sobre las pretensiones de Deutsche Post AG (T-570/08) y de la República Federal de Alemania (T-571/08) que tienen por objeto la anulación de la decisión de la Comisión, de 30 de octubre de 2008, por la que ésta requirió a la República Federal de Alemania para que facilitara información en el procedimiento de ayuda de Estado en favor de Deutsche Post AG.**

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

Firmas