



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 31 de mayo de 2017*

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Decisión de archivo — Negativa de la Comisión Europea a proseguir el examen de la denuncia de la demandante — Inexistencia de ayuda al término de la fase de examen previo — Decisión meramente confirmatoria — Requisitos de legalidad de la revocación de una decisión de archivo»

En el asunto C-228/16 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 22 de abril de 2016,

Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), con domicilio social en Atenas (Grecia), representada por el Sr. E. Bourtzalas, abogado, por el Sr. A. Oikonomou, la Sra. E. Salaka y los Sres. C. Synodinos y C. Tagaras, dikigoroi, y por el Sr. D. Waelbroeck, abogado,

parte recurrente,

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

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Bouchagiar y É. Gippini Fournier, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan, J.-C. Bonichot (Ponente), A. Arabadjiev y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de febrero de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: griego.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) solicita la anulación del auto del Tribunal General de la Unión Europea de 9 de febrero de 2016, DEI/Comisión (T-639/14, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2016:77), mediante el que dicho Tribunal declaró el sobreseimiento de su recurso de anulación de la decisión de la Comisión Europea contenida en el escrito COMP/E3/ON/AB/ark *2014/61460, de 12 de junio de 2014, que desestimaba sus denuncias en materia de ayudas de Estado (en lo sucesivo, «Decisión de 12 de junio de 2014»).

Marco jurídico

- 2 El Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), en vigor en la fecha de adopción de la Decisión de 12 de junio de 2014, disponía en su artículo 4, titulado «Examen previo de la notificación y decisiones de la Comisión», lo siguiente:

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

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

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

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

[...]

- 3 El artículo 13 de dicho Reglamento, que llevaba como epígrafe «Decisiones de la Comisión», disponía lo siguiente en su apartado 1:

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

Antecedentes del litigio y Decisión de 12 de junio de 2014

- 4 DEI es productor de electricidad en Grecia. Entre sus clientes figura, en particular, Alouminion SA. A raíz de un litigio entre ambas empresas relativo a la tarifa de la electricidad suministrada por DEI, la autoridad griega de regulación de la energía fijó una tarifa provisional. En una denuncia presentada ante la Comisión el 15 de junio de 2012, DEI alegó que dicha tarifa le obligaría a suministrar electricidad a Alouminion a un precio inferior al precio de mercado, lo que constituiría una ayuda de Estado ilegal.

- 5 El 31 de octubre de 2013, el tribunal arbitral constituido a petición de DEI y Alouminion fijó la tarifa de la electricidad suministrada por DEI, con efectos retroactivos, en un nivel que era incluso inferior al que había sido determinado provisionalmente por la autoridad griega de regulación de la energía.
- 6 El 23 de diciembre de 2013, DEI presentó una segunda denuncia ante la Comisión alegando que el laudo arbitral constituía, a su vez, una ayuda de Estado.
- 7 El 6 de mayo de 2014, la Comisión comunicó a DEI su valoración inicial, según la cual no procedía seguir examinando la denuncia de 23 de diciembre de 2013, puesto que el laudo arbitral no constituía una medida imputable al Estado y no confería ninguna ventaja a Alouminion. En respuesta, DEI hizo llegar sus observaciones adicionales a la Comisión mediante escrito de 6 de junio de 2014.
- 8 Mediante escrito de 12 de junio de 2014, que contenía la decisión de la Comisión, está comunicó a DEI, en particular, que las observaciones expuestas en el escrito de 6 de junio de 2014 no desvirtuaban la valoración inicial contenida en el escrito de 6 de mayo de 2014 y «por consiguiente, los servicios de la DG “Competencia” [habían] concluido que esa información [no era] suficiente para justificar una nueva instrucción de la denuncia».

Recurso ante el Tribunal General y auto recurrido.

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 22 de agosto de 2014, DEI solicitó la anulación de la Decisión de 12 de junio de 2014.
- 10 Mediante escrito de 7 de octubre de 2014, remitido a la Secretaría del Tribunal General, la recurrente y la Comisión solicitaron conjuntamente la suspensión del procedimiento por un periodo de seis meses, es decir, hasta el 7 de abril de 2015, a fin de que la Comisión pudiera examinar de nuevo las cuestiones planteadas en la demanda. Esta solicitud fue estimada mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal General de 24 de octubre de 2014.
- 11 El 25 de marzo de 2015, la Comisión adoptó la Decisión C(2015) 1942 final relativa a la supuesta ayuda de Estado SA.38101 (2015/NN) (ex 2013/CP) concedida a Alouminion SA en forma de tarifas eléctricas inferiores a los costes a raíz de que se dictara el laudo arbitral (en lo sucesivo, «Decisión de 25 de marzo de 2015»).
- 12 Mediante dos escritos de 27 de abril y de 19 de junio de 2015, remitidos a la Secretaría del Tribunal General, la Comisión solicitó a dicho Tribunal que declarara que, como consecuencia de la Decisión de 25 de marzo de 2015, el recurso interpuesto contra la Decisión de 12 de junio de 2014 había quedado privado de objeto y procedía su sobreseimiento. La recurrente remitió al Tribunal General sus observaciones sobre esta solicitud mediante escrito de 3 de julio de 2015.
- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 29 de junio de 2015, la recurrente solicitó la anulación de la Decisión de 25 de marzo de 2015, recurso que constituye el objeto del asunto DEI/Comisión (T-352/15), pendiente ante el Tribunal General.
- 14 En el auto recurrido, el Tribunal General declaró que procedía sobreseer el recurso de anulación interpuesto contra la Decisión de 12 de junio de 2014, dado que ésta había sido derogada y sustituida formalmente por la Decisión de 25 de marzo de 2015.
- 15 Según el Tribunal General, las alegaciones formuladas por la recurrente no desvirtuaban tal conclusión.

- 16 En primer lugar, el Tribunal General declaró que no le correspondía pronunciarse sobre la legalidad de la Decisión de 25 de marzo de 2015, que goza de la presunción de legalidad de los actos de las instituciones, mientras no sea revocada. En consecuencia, rechazó la alegación de que dicha Decisión era ilegal, de modo que el recurso interpuesto en el asunto T-639/14 conservaba su objeto.
- 17 En segundo lugar, el Tribunal General refutó la alegación formulada por la recurrente de que seguía teniendo interés en ejercitar la acción a fin de evitar que se reprodujera la ilegalidad aducida. Según el Tribunal General, esa supuesta ilegalidad, constituida por la inimputabilidad de la medida controvertida al Estado, no figura en la Decisión de 12 de junio de 2014. Observó que, en cualquier caso, la cuestión de si la recurrente había aportado la prueba de que se hubieran infringido las normas en materia de ayudas de Estado sería objeto del recurso contra la Decisión de 25 de marzo de 2015.
- 18 En tercer y último lugar, el Tribunal General declaró que tampoco procedía resolver sobre el recurso en relación con la denuncia de 15 de junio de 2012, puesto que, mediante su Decisión de 25 de marzo de 2015, la Comisión la había desestimado implícitamente.

Pretensiones de las partes

- 19 En su recurso de casación, DEI solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el auto recurrido.
 - Ordene la devolución del asunto al Tribunal General para que éste se pronuncie sobre sus pretensiones, mediante las que solicita la anulación de la Decisión de 12 de junio de 2014.
 - Condene a la Comisión al pago de la totalidad de las costas, tanto las de primera instancia como las de casación.
- 20 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la recurrente.

Sobre el recurso de casación

Alegaciones de las partes

- 21 Mediante su primer motivo de casación, la recurrente sostiene sustancialmente que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 36 del auto recurrido, que la Decisión de 25 de marzo de 2015 había sustituido formalmente a la Decisión de 12 de junio de 2014. Añade que dicho Tribunal omitió verificar la legalidad y la validez de esa supuesta sustitución, por una parte, y examinar la base jurídica y el procedimiento legal aplicable a tal sustitución, por otra.
- 22 A juicio de la recurrente, el Tribunal General concluyó, de modo erróneo, que la Decisión de 12 de junio de 2014 «ya no [formaba] parte del ordenamiento jurídico de la Unión» y que, por consiguiente, el asunto T-639/14 había quedado privado de objeto.
- 23 Asimismo, la recurrente aduce que la desestimación del primer motivo de casación implica que el error de Derecho cometido por el Tribunal General adquiera fuerza de cosa juzgada, lo que incide directamente en su recurso en el asunto T-352/15. Alega que, en efecto, mediante el primer motivo invocado en dicho asunto impugnó que la Decisión de 12 de junio de 2014 pudiera ser legalmente sustituida por la de 25 de marzo de 2015. Sostiene que, por tanto, la confirmación del auto recurrido llevaría consigo la desestimación automática del primer motivo de anulación en el asunto T-352/15.

- 24 La recurrente añade que, al no haberse motivado en modo alguno esa supuesta sustitución, el auto recurrido también adolece de falta de motivación.
- 25 La Comisión estima, por el contrario, que los apartados 36 y 37 del auto recurrido están debidamente motivados, habida cuenta de que, por una parte, del recurso de casación se desprende que la recurrente podía comprender perfectamente el razonamiento del Tribunal General y dado que, por otra parte, las consideraciones expuestas por éste permiten que el Tribunal de Justicia ejerza su control. En realidad, según la Comisión, la recurrente discrepa de la motivación del auto recurrido.
- 26 Así pues, la Comisión alega que el Tribunal General se abstuvo fundadamente de examinar la legalidad de la sustitución de la Decisión de 12 de junio de 2014 por la Decisión de 25 de marzo de 2015, por cuanto esta última no era objeto de controversia en el asunto T-639/14. Su legalidad constituyó el objeto del recurso interpuesto en el asunto T-352/15. La Comisión sostiene que mientras la Decisión de 25 de marzo de 2015 no sea anulada, debe gozar de la presunción de validez aplicable a los actos de las instituciones de la Unión y producir efectos jurídicos.
- 27 La Comisión añade que la anulación de la Decisión de 12 de junio de 2014 no conferiría ninguna ventaja a la recurrente respecto a su situación actual, puesto que al adoptarse la Decisión de 25 de marzo de 2015 se anticipó efectivamente la posibilidad de que el Tribunal General declarara su anulación por considerar que adolecía de un vicio de forma. La Comisión considera que, de hecho, esta Decisión es un simple escrito firmado por un funcionario y no una «decisión oficial» de dicha institución, publicada con ese carácter. Por tanto, la Comisión sostiene que, de todas formas, la anulación de la Decisión de 12 de junio de 2014 la habría obligado a adoptar una decisión oficial, como fue la Decisión de 25 de marzo de 2015.
- 28 Atendiendo a estas consideraciones, la Comisión estima que la fuerza de cosa juzgada del auto recurrido no puede afectar a los motivos de anulación invocados en el asunto T-352/15.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 29 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 impone a la Comisión, una vez presentadas por los interesados sus eventuales observaciones adicionales o expirado el plazo razonable, la obligación de cerrar la fase previa de examen mediante la adopción de una decisión con arreglo al artículo 4, apartados 2, 3 o 4, de dicho Reglamento, es decir, una decisión en la que declare la inexistencia de la ayuda, una decisión de no formular objeciones o una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Athinaïki Techniki/Comisión, C-362/09 P, EU:C:2010:783, apartado 63).
- 30 Según resulta, en particular, de los apartados 15 a 18 del auto recurrido, la Decisión de 12 de junio de 2014 constituyó un acto de archivo del asunto, mediante el cual la Comisión decidió concluir el procedimiento previo de examen iniciado a raíz de la denuncia de la recurrente, constató que el examen llevado a cabo no había permitido concluir que existiera una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE y, en consecuencia, descartó la incoación del procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 31 Al actuar de este modo, la Comisión adoptó una posición definitiva sobre la solicitud formulada por la recurrente de que se declarara que se habían infringido los artículos 107 TFUE y 108 TFUE. Además, como la Decisión de 12 de junio de 2014 impidió que la recurrente presentara sus observaciones en el marco del procedimiento de investigación formal, produjo efectos jurídicos obligatorios que podían afectar a los intereses de ésta. Por consiguiente, dicha Decisión constituye un acto impugnable en el sentido del artículo 263 TFUE (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Athinaïki Techniki/Comisión, C-362/09 P, EU:C:2010:783, apartado 66).

- 32 Si bien el Tribunal de Justicia ha declarado que la Comisión puede revocar una decisión de archivo de una denuncia sobre una supuesta ayuda ilegal para subsanar una ilegalidad que afecte a dicha decisión (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Athinaïki Techniki/Comisión, C-362/09 P, EU:C:2010:783, apartado 70), la adopción de una decisión meramente confirmatoria no puede considerarse constitutiva de tal revocación.
- 33 A este respecto, se ha de recordar que un acto es meramente confirmatorio de un acto existente cuando no contiene ningún elemento nuevo en relación con éste (sentencia de 3 de abril de 2014, Comisión/Países Bajos e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 34 Por el contrario, no es confirmatoria de una decisión precedente de desestimación aquella por la que se estima, total o parcialmente, la reclamación del interesado (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 1980, Kuhner/Comisión, 33/79 et 75/79, EU:C:1980:139, apartado 9).
- 35 Asimismo, únicamente cabe declarar la inadmisibilidad de un recurso que impugna una decisión confirmatoria si la decisión confirmada ha adquirido firmeza en lo que al interesado respecta, por no haber sido objeto de un recurso jurisdiccional presentado dentro de plazo. En caso contrario, el interesado tiene la facultad de impugnar, bien la decisión confirmada, bien la decisión confirmatoria, o bien ambas decisiones (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Weißenfels/Parlamento, C-135/06 P, EU:C:2007:812, apartado 54).
- 36 En el presente asunto, procede constatar que la Decisión de 25 de marzo de 2015 no hace sino confirmar la Decisión de 12 de junio de 2014, dado que, tras haber efectuado un nuevo examen de las pruebas aportadas, la Comisión se limitó a reiterar su negativa a incoar el procedimiento de investigación formal, sin añadir novedad alguna. Por consiguiente, la Decisión de 12 de junio de 2014 no fue revocada por la Decisión de 25 de marzo de 2015.
- 37 Por otra parte, admitir que en tal supuesto el hecho de que la Comisión adoptara una nueva decisión conllevaría el sobreseimiento del recurso de anulación interpuesto contra la decisión inicial obstaría a la efectividad del recurso jurisdiccional.
- 38 En efecto, a la Comisión le bastaría con archivar la denuncia presentada por un interesado y a continuación, tras la interposición de un recurso por el interesado, revocar la decisión de archivo, reabrir la fase previa de examen y repetir estas operaciones tantas veces como fuera necesario para eludir todo control judicial de su actividad (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Athinaïki Techniki/Comisión, C-362/09 P, EU:C:2010:783, apartado 68).
- 39 Lo mismo cabe afirmar, con mayor razón, en el supuesto de que, como ocurre en el presente asunto, en el curso de un procedimiento seguido ante el Tribunal General a raíz de un recurso de anulación de una decisión de archivo de una denuncia, la Comisión solicite la suspensión de dicho procedimiento a fin de volver a examinar el asunto y ulteriormente se limite a confirmar su decisión inicial.
- 40 La situación sólo sería diferente si la Comisión sustituyera una decisión de archivo de una denuncia para subsanar una ilegalidad que afecte a dicha decisión, indicando al mismo tiempo la naturaleza de la ilegalidad de que adolezca ésta (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Athinaïki Techniki/Comisión, C-362/09 P, EU:C:2010:783, apartado 70).
- 41 No obstante, y en cualquier caso, de la Decisión de 25 de marzo de 2015 no resulta que al adoptarla la Comisión pretendiera revocar la Decisión de 12 de junio de 2014 a fin de subsanar una supuesta ilegalidad de esta última.

- 42 Por tanto, en el presente asunto, el Tribunal General, a efectos de garantizar la recta administración de la justicia, habría podido preguntar a la recurrente si, a raíz de que se adoptara la Decisión de 25 de marzo de 2015, tenía la intención de adaptar sus pretensiones y dirigirlas también contra esta última decisión, del mismo modo en que puede solicitarlo el demandante con arreglo al artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General en el supuesto de que el acto frente al cual haya interpuesto un recurso de anulación sea sustituido o modificado por un acto que tenga el mismo objeto.
- 43 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, el Tribunal General incurrió en error al declarar, en los apartados 36 y 37 del auto recurrido, que la Decisión de 12 de junio de 2014 había sido formalmente sustituida por la Decisión de 25 de marzo de 2015 y que, en consecuencia, el litigio había sido privado de objeto, de modo que procedía su sobreseimiento.
- 44 Por consiguiente, procede estimar el recurso de casación y anular el auto recurrido, sin que sea necesario examinar los demás motivos y alegaciones.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

- 45 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.
- 46 No sucede así en el presente asunto, habida cuenta de que el Tribunal General declaró el sobreseimiento sin haber examinado la admisibilidad del recurso ni el fondo del asunto, por lo que el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no le permite resolverlo y que procede su devolución al Tribunal General y reservar la decisión sobre las costas.

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

- 1) Anular el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 9 de febrero de 2016, DEI/Comisión (T-639/14, no publicado, EU:T:2016:77).**
- 2) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea.**
- 3) Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas