



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 26 de septiembre de 2014*

«Recurso de anulación — Ayudas de Estado — Juegos en línea — Establecimiento en Dinamarca de tasas menores para los juegos en línea que para los casinos y los salones recreativos — Decisión por la que se declara la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior — Ayuda destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades — No afectación individual — Acto reglamentario que incluye medidas de ejecución — Inadmisibilidad»

En el asunto T-601/11,

Dansk Automat Brancheforening, con domicilio social en Fredericia (Dinamarca), representada por los Sres. K. Dyekjær, T. Høg y J. Flodgaard, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por las Sras. M. Afonso y C. Barslev, y posteriormente por las Sras. Afonso y L. Grønfeldt, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. C. Vang, y posteriormente por la Sra. M. Wolff y el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. K. Lundgaard Hansen, abogado,

por

República de Malta, representada por el Sr. P. Grech y la Sra. A. Buhagiar, en calidad de agentes,

por

Betfair Group plc, con domicilio social en Londres (Reino Unido),

y

Betfair International Ltd, con domicilio social en Santa Venera (Malta),

representados por los Sres. O. Brouwer y A. Pliego Selie, abogados,

y por

* Lengua de procedimiento: danés.

European Gaming and Betting Association (EGBA), con domicilio social en Bruselas (Bélgica), representada por los Sres. C.-D. Ehlermann, J. C. Heithecker y J. Ylinen, abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2012/140/UE de la Comisión, de 20 de septiembre de 2011, relativa a la medida C 35/10 (ex N 302/10) que Dinamarca tiene previsto aplicar en forma de tasas sobre los juegos en línea establecidas en la Ley danesa de tasas sobre los juegos (DO 2012, L 68, p. 3),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Dittrich (Ponente), Presidente, y el Sr. J. Schwarcz y la Sra. V. Tomljenović, Jueces;

Secretario: Sra. C. Heeren, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de abril de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, Dansk Automat BrancheForening, es una asociación de empresas y sociedades autorizadas a instalar y explotar máquinas de juegos recreativos (en lo sucesivo, «máquinas tragaperras»). El modelo económico en el que se basa la actividad de los miembros de la demandante consiste en adquirir máquinas tragaperras y celebrar, a continuación, acuerdos relativos a la instalación de dichas máquinas en salones recreativos y establecimientos de hostelería. La demandante cuenta con ochenta miembros y representa alrededor del 86 % de quienes se dedican a la explotación de máquinas tragaperras en Dinamarca. Sus miembros obtienen los ingresos brutos de los juegos y abonan los impuestos adeudados al Estado. A continuación, abonan una parte de los ingresos del juego a los establecimientos en los que están instalados sus aparatos.
- 2 Después de que la Comisión de las Comunidades Europeas abriera un procedimiento de infracción y transmitiera al Reino de Dinamarca, el 23 de marzo de 2007, un dictamen motivado relativo a los obstáculos a la libre prestación de servicios de apuestas deportivas en Dinamarca, este Estado miembro decidió modificar su legislación nacional sobre los servicios de juegos y de apuestas y sustituir el monopolio de la empresa pública D. que existía para determinadas formas de juego por un régimen reglado y parcialmente liberalizado.
- 3 En este contexto, el 6 de julio de 2010 el Reino de Dinamarca notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, la propuesta L 203 relativa a las tasas sobre los juegos, que fue aprobada convirtiéndose en la Ley nº 698, de 25 de junio de 2010 (en lo sucesivo, «Ley de tasas sobre los juegos»). Esta Ley forma parte de un paquete legislativo que incluye también una ley del juego (en lo sucesivo, «Ley del Juego»), una ley sobre el reparto de los beneficios de loterías y apuestas en carreras hípcas y caninas y una ley sobre el estatuto de la empresa pública D. La Ley del Juego establece que la oferta y la organización de los juegos está sometida a autorización y regula estas actividades. El paquete legislativo también lleva a cabo una liberalización en la medida en que pone fin al monopolio de la empresa pública D. para determinadas formas de juegos.

- 4 Según la Ley de tasas sobre los juegos, cuya entrada en vigor se suspendió a la espera de la Decisión de la Comisión, la organización y la puesta a disposición de juegos están sujetos a impuesto. Esta Ley establece diversos tipos impositivos para los juegos, dependiendo de que se ofrezcan en línea o no. Así, los titulares de una licencia de explotación de juegos con máquinas tragaperras en salones recreativos y en establecimientos de restauración han de pagar un impuesto del 41 % de los ingresos brutos del juego. Los aparatos instalados en establecimientos de restauración y en salones recreativos están sometidos a un impuesto adicional del 30 % sobre el tramo de ingresos brutos del juego superior respectivamente a 30 000 coronas danesas (DKK) y a 250 000 DKK. En cuanto a los titulares de una licencia de explotación de juegos en casinos tradicionales, deben abonar una tasa básica del 45 % de sus ingresos brutos del juego, de la que se resta el valor de las propinas, y un impuesto adicional del 30 % del tramo de ingresos brutos del juego superior a cuatro millones de DKK calculada mensualmente. En cambio, los titulares de una licencia de explotación de juegos en casinos en línea debe abonar un impuesto del 20 % de los ingresos brutos del juego.
- 5 La Comisión recibió dos denuncias relativas a la propuesta de Ley danesa de tasas sobre los juegos, presentadas, la primera de ellas, el 23 de julio de 2010 por la demandante y, la segunda, el 6 de agosto de 2010 por un casino tradicional establecido en Dinamarca.
- 6 El 14 de diciembre de 2010, la Comisión comunicó al Reino de Dinamarca su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, con relación a la medida notificada por este Estado miembro. Mediante esta Decisión, publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2011, C 22, p. 9), la Comisión instó a las partes interesadas a presentar observaciones sobre esta medida. En total, 17 terceros interesados presentaron observaciones, que fueron remitidas al Reino de Dinamarca, el cual comunicó a la Comisión sus observaciones al respecto mediante escrito de 14 de abril de 2011.
- 7 Mediante su Decisión 2012/140/UE, de 20 de septiembre de 2011, relativa a la medida C 35/10 (ex N 302/10) que Dinamarca tiene previsto aplicar en forma de tasas sobre los juegos en línea establecidas en la Ley danesa de tasas sobre los juegos (DO 2012, L 68, p. 3; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión aprobó la medida notificada por este Estado miembro. La parte dispositiva de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«*Artículo 1*

La medida C 35/10, que Dinamarca tiene previsto aplicar en forma de tasas sobre los juegos en línea establecidas en la Ley danesa sobre tasas para los juegos es compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra c).

Por consiguiente, se autoriza la aplicación de la medida.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Dinamarca.»

- 8 Entre los motivos de la Decisión impugnada, la Comisión llegó a la conclusión, en primer lugar, de que la medida notificada, esto es, la imposición de una tasa inferior para los juegos en línea, constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, a favor de los proveedores de este servicio establecidos en Dinamarca. A este respecto, la Comisión considera que la Ley notificada confiere una ventaja fiscal a estos operadores que se otorga mediante fondos estatales. Entiende que la medida de que se trata es selectiva *prima facie*, dado que distingue entre operadores de juego en línea y operadores de casino tradicionales, que, a la luz del objetivo perseguido por la medida, están en una situación comparable de hecho y de Derecho. Según la Comisión, las autoridades danesas no han conseguido demostrar que la selectividad aparente de la Ley notificada se justifique con la lógica del sistema fiscal (considerandos 72 a 102 y 144 de la Decisión impugnada).

- 9 En segundo lugar, la Comisión llegó a la conclusión de que la ayuda controvertida cumplía los requisitos para ser considerada compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) (considerando 145 de la Decisión impugnada). En apoyo de esta conclusión señala, en primer término, que la Ley de tasas sobre los juegos, en la medida en que llevaba a cabo una liberalización del mercado y permitía a los proveedores de juegos en línea daneses y extranjeros ofrecer sus servicios a los daneses, garantizando, al mismo tiempo, que estos proveedores respetaran las disposiciones establecidas para obtener la licencia de las autoridades danesas, servía a un objetivo bien definido de interés común (considerandos 106 a 123 de la Decisión impugnada). En segundo término, la Comisión consideró que la ayuda controvertida cumplía el requisito de proporcionalidad puesto que, en su opinión, el tipo impositivo del 20 % de los ingresos brutos procedentes del juego exigido a los proveedores en línea no era inferior a lo necesario para alcanzar los objetivos de la Ley del Juego (considerandos 124 a 137 de la Decisión impugnada). En tercer lugar, la Comisión examinó las repercusiones de la ayuda sobre la competencia y los intercambios entre Estados miembros. A este respecto entendió que establecer un tipo impositivo para los juegos en línea del mismo nivel o de un nivel similar al de los operadores de juego tradicionales habría generado una situación en la que ni los proveedores ni los jugadores habrían respondido a la posibilidad de prestar servicios de juego o de jugar en línea de forma legal en el mercado danés, lo que habría impedido alcanzar los objetivos identificados de interés común que persigue la Ley del Juego (considerandos 138 a 142 de la Decisión impugnada).
- 10 El 1 de enero de 2012 entró en vigor el paquete legislativo mencionado en el apartado 3 de esta sentencia, que incluía, entre otras, la Ley de tasas sobre los juegos y la Ley del Juego.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 30 de noviembre de 2011, la demandante interpuso el presente recurso.
- 12 Mediante escrito separado, presentado asimismo en la Secretaría del Tribunal, la demandante interpuso una demanda de medidas provisionales en la que solicitaba al Presidente del Tribunal, esencialmente que suspendiera la ejecución de la Decisión impugnada. Mediante auto de 13 de febrero de 2012, Dansk Automat Brancheforening/Comisión (T-601/11 R, EU:T:2012:66), el Presidente del Tribunal desestimó esta demanda de medidas provisionales y reservó la decisión sobre las costas.
- 13 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 9 de diciembre de 2011, el Reino de Dinamarca solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Se accedió a esta solicitud, oídas las partes principales, mediante auto del Presidente de la Sala Séptima del Tribunal de 1 de marzo de 2012.
- 14 El 9 de enero de 2012, la demandante presentó una solicitud de trato confidencial frente al público de determinadas partes de la demanda y de algunos de sus anexos.
- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 9 de marzo de 2012, CODERE SA y la Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas (AEMAR) solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto del Presidente de la Sala Séptima del Tribunal de 21 de septiembre de 2012, se desestimó esta solicitud.
- 16 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal respectivamente los días 19 y 21 de marzo de 2012, por una parte, Betfair Group plc y Betfair International Ltd (denominados en lo sucesivo conjuntamente «Betfair») y, por otra parte, European Gaming and Betting Association (EGBA)

solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante autos del Presidente de la Sala Séptima del Tribunal de 21 de septiembre de 2012 se admitieron dichas intervenciones, tras oír a las partes principales.

- 17 El Reino de Dinamarca y Betfair presentaron en la Secretaría del Tribunal sus escritos de intervención el 8 de junio de 2012 y el 7 de enero de 2013 respectivamente. La demandante presentó sus observaciones sobre estos escritos el 26 de julio de 2012 y el 18 de marzo de 2013 respectivamente. La Comisión no presentó observaciones en relación con estos escritos.
- 18 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Quinta, por lo que el presente asunto fue atribuido a dicha Sala.
- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 10 de marzo de 2014, la República de Malta presentó una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Se accedió a esta solicitud, oídas las partes principales, mediante auto del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de 9 de abril de 2014.
- 20 Dado que las demandas de intervención de la República de Malta y de la EGBA se presentaron después de que hubiera expirado el plazo previsto en el artículo 115, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, se resolvió que la República de Malta y la EGBA solo podrían presentar sus observaciones en la vista, conforme al artículo 116, apartado 6, del mismo Reglamento.
- 21 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral.
- 22 En el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento prevista en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a las partes a responder a la cuestión de si la Decisión impugnada constituía un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Así lo hicieron dentro del plazo señalado.
- 23 En la vista de 30 de abril de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 24 La demandante solicita al Tribunal que:
 - Anule el artículo 1 de la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 25 La Comisión solicita al Tribunal que:
 - Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.
 - Condene en costas a la demandante.
- 26 Las partes coadyuvantes solicitan al Tribunal que declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, lo desestime por infundado. En el caso de que el Tribunal anulara la Decisión impugnada, el Reino de Dinamarca solicita al Tribunal que ordene el mantenimiento de sus efectos, en aplicación del artículo 264 TFUE, apartado 2. Además, Betfair y la EGBA solicitan al Tribunal que condene a la demandante en costas, incluidas las suyas.

Fundamentos de Derecho

- 27 Sin formular formalmente la excepción de inadmisibilidad, la Comisión, apoyada por las partes coadyuvantes, niega la admisibilidad del recurso. Alega que la demandante carece de legitimación activa puesto que la Decisión impugnada no la afecta directa e individualmente.
- 28 La demandante alega que tiene legitimación activa pues se ha visto directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada. Afirma, además, que la Decisión impugnada es un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.
- 29 A tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.
- 30 En el presente asunto consta que la Decisión impugnada tiene por único destinatario el Reino de Dinamarca. En estas circunstancias, el presente recurso de anulación sólo es admisible en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, si la demandante está directa e individualmente afectada por la Decisión impugnada y ésta es un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:852, apartado 19).

Sobre la afectación individual de la demandante

- 31 Según jurisprudencia reiterada, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden afirmar que quedan individualmente afectados si esta decisión los atañe, debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualquier otra persona y, en consecuencia, los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. EU:C:1963:17, pp. 197 y 223, y de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec, EU:C:2007:698, apartado 30).
- 32 En lo que atañe más concretamente al ámbito de las ayudas de Estado, los demandantes que cuestionan el fundamento de una decisión de apreciación de la ayuda adoptada al término del procedimiento de investigación formal se consideran individualmente afectados por dicha decisión, en el supuesto de que su posición en el mercado se vea afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión, 169/84, Rec, EU:C:1986:42, apartados 22 a 25 y jurisprudencia citada, y de 22 de noviembre de 2007, Sniace/Comisión, C-260/05 P, Rec, EU:C:2007:700, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 33 A este respecto, se ha reconocido que una decisión de la Comisión por la que se da por concluido el procedimiento de investigación formal en relación con una ayuda individual, afecta individualmente, además de a la empresa beneficiaria de la ayuda, a las empresas competidoras de esta última que hayan desempeñado un papel activo en el marco del referido procedimiento, siempre que la medida de ayuda objeto de la decisión impugnada haya afectado sustancialmente a su posición en el mercado (véanse la sentencia Sniace/Comisión, EU:C:2007:700, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 34 Así, el Tribunal de Justicia ha considerado que el hecho de que una empresa haya formulado la denuncia que dio lugar a la apertura del procedimiento de investigación formal, el hecho de que se hayan oído sus observaciones y el hecho de que el desarrollo de este procedimiento haya estado determinado en gran medida por sus observaciones constituyen elementos relevantes respecto a la

apreciación de la legitimación activa de dicha empresa (véanse las sentencias Cofaz y otros/Comisión, EU:C:1986:42, apartados 24 y 25, y de 27 de abril de 1995, ASPEC y otros/Comisión, T-435/93, Rec, EU:T:1995:79, apartado 63).

- 35 En el presente asunto, consta que la demandante ha desempeñado un papel activo en el desarrollo del procedimiento ante la Comisión. En efecto, la demandante presentó una denuncia ante la Comisión el 23 de julio de 2010 y formuló observaciones en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 36 La Comisión, apoyada por las partes coadyuvantes, niega, por el contrario, que la medida de ayuda objeto de la Decisión impugnada afecte sustancialmente a la demandante.
- 37 A este respecto, procede recordar que una asociación profesional que, como la demandante, tiene encomendada la defensa de los intereses colectivos de sus miembros sólo está, en principio, legitimada para interponer un recurso de anulación contra una decisión definitiva de la Comisión en materia de ayudas de Estado en dos supuestos: en primer lugar, si las empresas que representa o algunas de ellas están legitimadas individualmente y, en segundo lugar, si puede alegar un interés propio, en particular, porque su posición de negociadora se haya visto afectada por el acto cuya anulación se solicita (auto de 18 de diciembre de 1997, Sveriges Betodlare y Henrikson/Comisión, C-409/96 P, Rec, EU:C:1997:635, apartado 45; sentencias de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec, EU:T:1996:195, apartado 50, y de 15 de enero de 2013, Aiscat/Comisión, T-182/10, Rec, EU:T:2013:9, apartado 48).
- 38 En el presente asunto la demandante no alega un interés propio, pero afirma que el recurso es admisible porque la mayoría de sus miembros están legitimados activamente debido a que su posición de competidoras se ve afectada sustancialmente por la ayuda de que se trata.
- 39 Por tanto procede examinar si la demandante ha acreditado que la posición de sus miembros en el mercado se ha visto sustancialmente afectada por la ayuda objeto de la Decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, Rec, EU:C:2008:757, apartados 33 y 35).
- 40 A este respecto procede recordar, en lo que respecta al alcance del control jurisdiccional, que no compete al juez de la Unión, en la fase de examen de la admisibilidad del recurso, pronunciarse con carácter definitivo sobre las relaciones de competencia entre la demandante y las empresas beneficiarias de la ayuda de que se trata. En este contexto, corresponde únicamente a la demandante indicar de modo oportuno las razones por las que dicha ayuda puede lesionar los intereses legítimos de uno o varios de sus miembros al afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia (véanse, en este sentido, las sentencias Cofaz y otros/Comisión, EU:C:1986:42, apartado 28, y Aiscat/Comisión, EU:T:2013:9, apartado 60).
- 41 Respecto a la determinación de una afectación sustancial de la posición de una empresa competidora en el mercado, según la jurisprudencia, la mera circunstancia de que la decisión impugnada pueda influir en las relaciones de competencia existentes en el mercado de que se trate y la empresa interesada se encuentre en una relación de competencia cualquiera con el beneficiario de ese acto no basta para poder considerar a dicha empresa individualmente afectada por dicho acto. Por consiguiente, ninguna empresa puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria, sino que además debe demostrar que se encuentra en una situación de hecho que la individualiza de manera análoga a la del destinatario (véase, la sentencia España/Lenzing, EU:C:2007:698, apartados 32 y 33).
- 42 Procede recordar asimismo que tal estatuto particular, que caracteriza a un sujeto distinto del destinatario de una Decisión en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión (EU:C:1963:17), frente a cualquier otro operador económico no ha de deducirse necesariamente de elementos como un

descenso importante del volumen de negocios, pérdidas económicas considerables o incluso una disminución significativa de la parte de mercado a raíz de la concesión de la ayuda de que se trate. La concesión de una ayuda de Estado también puede afectar a la situación de un operador frente a sus competidores de otras formas, especialmente dando lugar a un lucro cesante o a una evolución menos favorable que la que habría tenido lugar de no haberse concedido tal ayuda. Asimismo, la intensidad de tal afectación puede variar en función de un gran número de factores como, en particular, la estructura del mercado de referencia o la naturaleza de la ayuda en cuestión. Por lo tanto, la prueba de que la posición de un competidor en el mercado ha sido sustancialmente afectada no puede limitarse a la existencia de determinados elementos que indiquen un empeoramiento de sus resultados comerciales o financieros (véase la sentencia *British Aggregates/Comisión*, EU:C:2008:757, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 43 En apoyo de su afirmación de que la posición de la mayoría de sus miembros se ha visto sustancialmente afectada por la ayuda de que se trata, la demandante alega que el tipo impositivo que se les aplica, que es superior al aplicado a los juegos en línea, implica que las ganancias que los jugadores de las empresas miembros obtienen son menores a las que obtendrían si este tipo fuera inferior. A este respecto, la demandante se remite, a título de ejemplo, a dos empresas que forman parte de ella y cuyo volumen de negocios se basa en la explotación de máquinas tragaperras físicas. Según la demandante, antes o después las expectativas relativamente débiles de ganancias de los jugadores implica su desinterés a favor de los juegos en línea. Añaden que el menor margen de beneficios afecta negativamente a la competitividad de sus miembros, especialmente porque los proveedores de juegos en línea disponen de mejores medios de publicidad comercial y otras medidas de la misma naturaleza. A este respecto, la demandante se remite a los resultados de los cálculos relativos al volumen de negocios de uno de sus miembros. Estos resultados demuestran un descenso de los ingresos de esa empresa de alrededor de dos tercios si, debido a razones de competencia, el tipo de redistribución aumenta sin modificarse el nivel de las apuestas.
- 44 A este respecto procede señalar que la Ley de tasas sobre los juegos establece, en particular, reglas relativas a las tasas sobre los juegos aplicables a los titulares de una licencia de explotación de juegos en casinos físicos y a los titulares de una licencia de explotación de juegos en máquinas tragaperras en salones recreativos y establecimientos de restauración, como los miembros de la demandante. Mientras que los primeros deben abonar una tasa del 20 % de los ingresos brutos del juego, los segundos han de abonar una tasa básica del 45 % de sus ingresos brutos del juego y una tasa adicional del 30 % del tramo de ingresos brutos del juego que exceda de los cuatro millones de DKK. Los terceros deben abonar una tasa del 41 % de sus ingresos brutos del juego. Además, los aparatos instalados en establecimientos de restauración y salones recreativos están sometidos a una tasa adicional del 30 % sobre el tramo de sus ingresos brutos del juego que exceda respectivamente de 30 000 DKK y de 250 000 DKK.
- 45 Es cierto que, habida cuenta de que los proveedores de juegos en línea y los proveedores de juegos en establecimientos tradicionales se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, como ha constatado la Comisión en el considerando 94 de la Decisión impugnada, no cabe afirmar que la ayuda controvertida, que fija un tipo impositivo para los primeros mucho menor que para los segundos, no da lugar, en perjuicio de éstos, a un lucro cesante o a una evolución menos favorable que la que habría tenido lugar de no haberse concedido tal ayuda.
- 46 Sin embargo, la demandante no ha demostrado que, de estas circunstancias se desprendiera que sus miembros se encontraban en una situación que les individualizaba de una manera análoga a la del destinatario de la Decisión impugnada.
- 47 En efecto, en primer lugar, la demandante ha confirmado, en respuesta a una pregunta formulada en la vista, que los resultados de los cálculos relativos al volumen de negocios de una de sus empresas miembro, que, en su opinión, demuestra un descenso de los ingresos de esta empresa de alrededor de dos tercios, acreditan únicamente que el mecanismo establecido por la ayuda de que se trata se aplica,

como ella misma reconoce, a todos sus miembros y no solamente a esta empresa. De ello se deduce que, según la demandante, la Decisión impugnada afecta al conjunto de sus ochenta miembros de igual manera, esto es, en su condición objetiva de proveedores de juegos en máquinas tragaperras en Dinamarca.

- 48 En segundo lugar, procede constatar que, en respuesta a una pregunta formulada en la vista, la demandante indicó asimismo que, en su opinión, el mecanismo establecido por la ayuda controvertida, en la medida en que afecta a la situación económica de sus miembros, no sólo se les aplica a ellos, sino también al conjunto de proveedores de juegos de máquinas tragaperras de Dinamarca. La alegación presentada por la demandante se refiere, por tanto, al conjunto de proveedores de juegos de máquinas tragaperras de Dinamarca y no permite acreditar la particularidad de la situación de uno o varios de sus miembros.
- 49 En tercer lugar, procede señalar que la demandante no ha acreditado en qué medida el impacto de la Ley de tasas sobre los juegos en la posición de sus miembros en el mercado de que se trata se distingue del impacto de dicha Ley en la posición de los proveedores de juegos en casinos tradicionales. En efecto, en virtud de esta Ley, los proveedores de juegos en casinos tradicionales también están sometidos a tasas tributarias muy superiores a las de los proveedores de juegos en casinos en línea (véase el apartado 44 de esta sentencia). Pues bien, la demandante no ha aportado elementos que permitan afirmar que el mecanismo establecido, en su opinión, por la ayuda controvertida sobre la situación económica de sus miembros no se aplica de la misma manera a los proveedores de juegos en casinos tradicionales. Por tanto, la argumentación formulada por la demandante no sólo sería válida para el conjunto de los proveedores de juegos de máquinas tragaperras en Dinamarca, sino también para el conjunto de proveedores de juegos en los casinos tradicionales de dicho Estado miembro.
- 50 A este respecto, conviene recordar, asimismo, una jurisprudencia reiterada conforme a la cual la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (véase, la sentencia Telefónica/Comisión, EU:C:2013:852, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 51 En cuarto lugar, procede señalar que la demandante no ha demostrado la magnitud del impacto que podría tener la ayuda controvertida en la situación económica de sus miembros. Es cierto que, al aportar cálculos relativos al volumen de negocios de una de sus empresas miembro, la demandante pretendía demostrar el impacto que podría tener la ayuda controvertida en la situación económica de sus miembros según una apreciación efectuada en el momento de interposición de la demanda. Sin embargo, es preciso hacer constar que la demandante no ha proporcionado ningún elemento de hecho en apoyo de estos cálculos, por lo que éstos presentan necesariamente carácter hipotético puesto que la Ley de tasas sobre los juegos no entró en vigor sino una vez interpuesto el presente recurso, en concreto, el 1 de enero de 2012. Por otra parte, nada excluye que una disminución del volumen de negocios de los miembros de la demandante sea imputable a los efectos de la crisis económica en la Unión, como afirma el Reino de Dinamarca.
- 52 Dado que la demandante no ha demostrado, por una parte, que las consecuencias de la ayuda controvertida no afectarían solo a sus miembros en su calidad objetiva de proveedores de juegos fuera de línea en Dinamarca de la misma manera que a cualquier otro operador económico que se encuentre en una situación idéntica ni, por otra parte, la importancia del impacto que podría tener esta ayuda en la situación económica de sus miembros, no ha acreditado consiguientemente que la ayuda controvertida podía menoscabar de manera sustancial la posición de uno o varios de sus miembros en el mercado de que se trata. Por lo tanto, la Decisión impugnada no afecta individualmente a los miembros de la demandante ni, por consiguiente, a ésta.

Sobre la existencia de un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución

- 53 La demandante alega que la Decisión impugnada constituye un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto *in fine*.
- 54 Procede señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de actos reglamentarios que no incluyan medidas de ejecución, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, debe interpretarse teniendo en cuenta el objetivo de esta disposición, que —como se deduce de sus trabajos preparatorios— consiste en evitar que un particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para tener acceso al juez. Ahora bien, cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica sin requerir medidas de ejecución, existiría el riesgo de que dicha persona se viera desprovista de tutela judicial efectiva si no dispusiera de una vía de recurso directo ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de ese acto reglamentario. En efecto, a falta de medidas de ejecución, aunque el acto de que se trate afectara directamente a una persona física o jurídica, ésta sólo podría obtener el control judicial de dicho acto tras haber infringido sus disposiciones, invocando la ilegalidad de tales disposiciones en los procedimientos abiertos en su contra ante los tribunales nacionales (sentencia Telefónica/Comisión, EU:C:2013:852, apartado 27).
- 55 El Tribunal de Justicia ha precisado asimismo que, cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado independientemente de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros. Las personas físicas o jurídicas que no puedan impugnar directamente un acto reglamentario de la Unión ante el juez de la Unión, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, quedan protegidas, no obstante, contra la aplicación de dicho acto en lo que a ellas respecta mediante la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que el acto lleva implícitas (sentencia Telefónica/Comisión, EU:C:2013:852, apartado 28).
- 56 Además, procede recordar que, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine* (sentencia Telefónica/Comisión, EU:C:2013:852, apartado 30).
- 57 Además, para verificar si el acto impugnado incluye medidas de ejecución, procede referirse exclusivamente al objeto del recurso (sentencia Telefónica/Comisión, EU:C:2013:852, apartado 31).
- 58 En el presente asunto, la demandante, mediante su recurso, pretende la anulación del artículo 1 de la Decisión impugnada, que fue adoptada el 20 de septiembre de 2011 y mediante la cual la Comisión declaró la ayuda controvertida compatible con el mercado interior. Este artículo no define las consecuencias específicas y concretas de esta declaración para cada uno de los contribuyentes. Además, del considerando 3 de la Decisión impugnada se desprende que la entrada en vigor de la Ley de tasas sobre los juegos había sido pospuesta por la autoridades danesas hasta que la Comisión adoptara una decisión final sobre el asunto, conforme al artículo 108 TFUE, apartado 3. En virtud de esta Ley, las autoridades danesas debían fijar su fecha de entrada en vigor. La Ley de tasas sobre los juegos entró en vigor el 1 de enero de 2012.
- 59 De ello se desprende que las consecuencias específicas y concretas de la Decisión impugnada frente a los miembros de la demandante se materializaron a través de actos de Derecho interno, a saber, la Ley de tasas sobre los juegos, mediante la que se estableció en Dinamarca el régimen de la ayuda controvertido, y los actos adoptados en ejecución de esta Ley mediante los que se fija el importe de los impuestos adeudados por los sujetos pasivos, que constituyen, como tales, medidas de ejecución que incluye la Decisión impugnada en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto *in fine* (véase, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-132/12 P, Rec, EU:C:2014:100, apartado 53, y Stichting Woonlinie y otros/Comisión, C-133/12 P,

Rec, EU:C:2014:105, apartado 40). Estos actos debían aprobarse después de la adopción de la Decisión impugnada para que el régimen de ayuda controvertido produjera efectos frente a los miembros de la demandante. Además, procede señalar que, puesto que dichos actos podían ser impugnados ante el juez nacional, como afirma, por lo demás, el Reino de Dinamarca, los miembros de la demandante podía acceder a la justicia y ello sin verse obligados a infringir la ley. En efecto, en el marco de un recurso ante los tribunales nacionales, podrían invocar en apoyo de ese recurso la ilegalidad de la Decisión impugnada e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, planteándole cuestiones prejudiciales (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:625, apartado 93, y Telefónica/Comisión, EU:C:2013:852, apartado 29).

- 60 Por consiguiente, con independencia de que la Decisión impugnada constituya un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto *in fine*, el recurso de la demandante no cumple los requisitos de admisibilidad previstos en esta disposición.
- 61 Habida cuenta de las consideraciones precedentes y sin que sea necesario pronunciarse sobre la afectación directa de los miembros de la demandante, procede acordar la inadmisibilidad del recurso debido a la falta de legitimación activa de la demandante.

Costas

- 62 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. A tenor del apartado 4 del artículo 87 del referido Reglamento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 63 Al haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las de la Comisión, Betfair y la EGBE, conforme a lo solicitado por éstas. En lo que atañe a las costas del procedimiento de medidas provisionales, procede condenar a la demandante a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta. El Reino de Dinamarca y la República de Malta cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Dansk Automat Brancheforening cargará con sus propias costas correspondientes al procedimiento principal y, además, con las costas en que hayan incurrido la Comisión Europea, Betfair Group plc, Betfair International Ltd y la European Gaming and Betting Association (EGBA).**
- 3) **Dansk Automat Brancheforening cargará con sus propias costas correspondientes al procedimiento de medidas provisionales, y, además, con las costas en que haya incurrido la Comisión.**
- 4) **El Reino de Dinamarca y la República de Malta cargarán con sus propias costas.**

Dittrich

Szwarcz

Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de septiembre de 2014.

Firmas