SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

de 9 de junio de 2009 *

En el asunto T-152/06,

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

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. T. Scharf, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión supuestamente contenida en los escritos de la Comisión de 24 de marzo y 28 de abril de 2006 dirigidos a NDSHT,

* Lengua de procedimiento: inglés.

referentes a una denuncia sobre las ayudas de Estado presuntamente ilegales concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo a Stockholm Visitors Board AB (asunto CP 178/04 — Denuncia de ayuda de Estado a favor de SVB AB),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera),

integrado por la Sra. V. Tiili, Presidenta, y el Sr. F. Dehousse y la Sra. I. Wiszniewska-Białecka (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kantza, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de julio de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La demandante, NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB, es una sociedad sueca dedicada a actividades de operador turístico en Estocolmo a través de su sitio Internet. Propone un servicio global que comporta la reserva de habitaciones de hotel y una tarjeta turística llamada «Estocolmo a la carta» que permite a sus titulares acceder a varios servicios e infraestructuras en la ciudad de Estocolmo, como museos o

el transporte municipal. La sociedad fue creada en 2001 después de que se retiraran los operadores privados de Destination Stockholm AB (DSAB).

2 DSAB había sido creada en 1980 por decisión del ayuntamiento de Estocolmo y del consejo del condado de Estocolmo. Era fruto de un acuerdo de colaboración celebrado entre, por una parte, operadores privados del sector turístico y, por otra, el ayuntamiento de Estocolmo a través de la fundación municipal Stockholm Information Services (SIS) (en lo sucesivo, «fundación SIS»). Se trataba de una filial mayoritariamente participada por la fundación SIS, que a su vez había sido creada en 1978 para efectuar operaciones de promoción turística de la ciudad de Estocolmo y que estaba controlada y financiada conjuntamente por el ayuntamiento de Estocolmo y el condado de Estocolmo. Desde 1980, DSAB proporcionaba alojamiento en hoteles a precio reducido en Estocolmo y un conjunto de servicios relacionados con el turismo, en particular mediante una tarjeta llamada «Stockholm Card».

3 En 2001, después de que se retiraran los operadores privados de DSAB, las autoridades de Estocolmo decidieron reorganizar DSAB fusionando las actividades que conservaba con las de la fundación SIS. El 1 de enero de 2002, DSAB pasó a denominarse Stockholm Visitors Board AB (en lo sucesivo, «SVB»), sociedad en manos del ayuntamiento de Estocolmo a través de diferentes filiales. A partir de 2002, SVB fue encargada del suministro de información turística y de la promoción de la región de Estocolmo, actividades que anteriormente incumbían a la fundación SIS. En relación con estas actividades de información turística, SVB también desempeña actividades comerciales consistentes, en particular, en servicios de reserva de habitaciones de hotel y la venta de la «Stockholm Card», que ofrece acceso gratuito a sitios e infraestructuras de la ciudad de Estocolmo.

4 El 23 de septiembre de 2004, la demandante transmitió a la Comisión información sobre las subvenciones anuales concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo a SVB para 2003, 2004 y 2005, aduciendo que esas subvenciones eran ayudas de Estado otorgadas por el Reino de Suecia en incumplimiento del artículo 88 CE, apartado 3. Las ayudas de Estado, tal y como se describen en esta denuncia y en las observaciones posteriores presentadas por la demandante, están constituidas por créditos anuales en el presupuesto del ayuntamiento de Estocolmo a favor de SVB, el reembolso de modo regular por parte de la sociedad matriz de SVB de sus pérdidas antes de impuestos y el acceso preferente a infraestructuras públicas, como un aparcamiento de pago gestionado por el ayuntamiento de Estocolmo.

5 En su denuncia, la demandante alega que, a falta de garantía de que no haya compensación excesiva de las actividades de información pública, las cantidades concedidas por el ayuntamiento de Estocolmo podrían ser utilizadas por SVB para financiar las actividades comerciales que, además de sus actividades de información turística, realiza en competencia con otras empresas nacionales e internacionales, provocando así una distorsión de la competencia. Estas ayudas deben considerarse ilegales, al no mediar aprobación por parte de la Comisión, e incompatibles con el mercado común.

6 La demandante completó su denuncia con memorandos que describen pormenorizadamente la historia, la organización y las actividades de SVB y solicitó a la Comisión que adoptara medidas provisionales con arreglo al artículo 11 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] CE (DO L 83, p. 1), hasta que resolviera sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común con el fin de evitar que la demandante sufriera perjuicios sustanciales e irreparables.

7 La Comisión procedió a un examen de la denuncia mediante solicitudes de información transmitidas a las autoridades suecas así como intercambios de correspondencia y reuniones con los representantes de dichas autoridades y de la demandante. Las autoridades suecas enviaron a la Comisión información que contenía, en particular, descripciones detalladas relativas a la evolución de las actividades de promoción turística del ayuntamiento de Estocolmo desde los años 30. También transmitieron a la Comisión una relación de actos adoptados por el ayuntamiento de Estocolmo para poner en práctica la reorganización de que fueron objeto dichas actividades, información financiera para cada actividad de la fundación SIS y de DSAB en los ejercicios 1995 a 2001, así como información relativa a las contribuciones concedidas a SVB por el ayuntamiento de Estocolmo durante los ejercicios 2002, 2003 y 2004 y las previsiones para el ejercicio 2005.

8 El 24 de marzo de 2006, el Director de la Dirección «Ayudas de Estado 1: Cohesión y competencia» de la Dirección General de Competencia de la Comisión encargado del

expediente (en lo sucesivo, «Director del servicio de la Comisión encargado del expediente») envió a la demandante un escrito redactado como sigue:

«COMISIÓN EUROPEA

DG Competencia

Ayudas de Estado 1: Cohesión y competencia

El Director […]

Objeto: CP 178/2004 — Denuncia de ayuda de Estado a favor de SVB AB

[…]

La presente carta hace referencia a sus escritos de 23 de septiembre de 2004, 22 de diciembre de 2004, 10 de enero de 2005, 19 de abril de 2005 y 14 de febrero de 2006, relativos a la denuncia mencionada en el objeto.

Quisiera informarle sobre la conclusión a la que han llegado los servicios competentes de la Dirección General de Competencia de que la información que poseen no es suficiente para seguir examinando su denuncia. Como sabe, hemos recibido del Estado miembro afectado una cantidad bastante importante de información facilitada por correo y en las reuniones celebradas. El conjunto de hechos y de circunstancias han sido objeto de atento examen y análisis. La denuncia de su cliente ha sido considerada con rigor y hemos hecho todo lo posible para detectar cualquier infracción del artículo 87 CE, apartado 1.

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

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

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

Sin embargo, deseo hacerle notar que si, en disconformidad con mis servicios, tuviera el convencimiento de que se ha concedido una ayuda ilegal, el artículo 87 CE, apartado 1, tiene efecto directo y crea derechos a favor de los particulares que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar. Puede usted por tanto plantear este asunto ante ellos.

[…]»

9 Mediante escrito de 5 de abril de 2006, la demandante informó a la Comisión de que deducía del escrito de 24 de marzo de 2006 que el examen de la financiación concedida por el ayuntamiento de Estocolmo a SVB había llevado a la Comisión a desestimar su denuncia y a adoptar una decisión de no presentar objeciones contra las ayudas denunciadas con arreglo al artículo 13 y al artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 659/1999. La demandante solicitaba a la Comisión que le transmitiera una copia de esta decisión, en virtud del artículo 20 del mismo Reglamento.

10 Mediante escrito de 28 de abril de 2006 (en lo sucesivo, conjuntamente con el escrito de 24 de marzo de 2006, «escritos impugnados»), el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente respondió a la demandante en los términos siguientes:

«COMISIÓN EUROPEA

DG Competencia

Ayudas de Estado 1: Cohesión y competencia

El Director […]

Objeto: CP 178/2004 — Denuncia de ayuda de Estado a favor de SVB AB

[…]

La presente carta hace referencia a su escrito de 5 de abril de 2006, relativo a las ayudas mencionadas en el objeto.

Como ya expliqué en mi escrito de 24 de marzo de 2006, los servicios de la Comisión han llegado a la conclusión de que la información que poseen no es suficiente para seguir examinando su denuncia. En efecto, resulta de la información facilitada por las autoridades suecas por correo y en las reuniones celebradas que las medidas que denuncia no constituyen ayudas de Estado ilegales.

Por consiguiente, no podemos proporcionarle una decisión de la Comisión con arreglo al artículo 20 del Reglamento nº 659/1999, como solicita en su escrito.

[…]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

11 La demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de junio de 2006.

12 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de septiembre de 2006, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

13 La parte demandante presentó sus observaciones acerca de la excepción de inadmisibilidad el 9 de noviembre de 2006.

14 Mediante auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 15 de marzo de 2007, se unió la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo del asunto y se reservó la decisión sobre las costas.

15 El 3 de mayo de 2007, la Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda.

16 Mediante escrito de 28 de junio de 2007, la demandante renunció a presentar escrito de réplica.

17 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera, a la que, en consecuencia, se atribuyó el presente asunto.

18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral.

19 En la vista de 1 de julio de 2008 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Primera Instancia. Este Tribunal instó a la Comisión a presentar determinados documentos en un plazo de dos semanas. La Comisión presentó dichos documentos el 11 de julio de 2008. Mediante escrito de 6 de agosto de 2008, la demandante formuló sus observaciones sobre esos documentos.

20 El 23 de enero de 2009, el Tribunal de Primera Instancia decidió cerrar la fase oral.

21 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime la excepción de inadmisibilidad y declare el recurso admisible.

— Anule la decisión contenida en los escritos impugnados.

— Ordene a la Comisión que inicie un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2.

— Condene en costas a la Comisión.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare inadmisible el recurso o lo desestime por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Alegaciones de las partes

23 La Comisión sostiene que los escritos impugnados no constituyen una decisión de la Comisión, ni por separado ni conjuntamente, y no son por tanto un acto recurrible. El recurso es, por consiguiente, inadmisible.

24 En primer lugar, los escritos impugnados no tienen contenido decisorio. Según la jurisprudencia, no basta con que una institución comunitaria haya enviado un escrito en respuesta a una petición para que dicho escrito pueda calificarse de decisión a efectos del artículo 230 CE. El escrito de 24 de marzo de 2006 indica que son los servicios competentes de la Dirección General de Competencia, y no la Comisión o el miembro de la Comisión encargado de los asuntos de competencia, los que llegaron a la conclusión de no seguir con el examen. El escrito de 28 de abril de 2006 indica expresamente, en respuesta a la solicitud de la demandante, que no existía decisión de la Comisión que pudiera serle comunicada. La Comisión no adoptó una posición definitiva. En varias ocasiones en su demanda, la demandante alega, por otra parte, la falta de posición final de la Comisión. Los escritos impugnados iban destinados a informar a la demandante de que los servicios de la Comisión no poseían información suficiente para pronunciarse sobre el asunto o para continuar con el examen de la ayuda

denunciada. El hecho que los servicios de la Comisión presenten sus reflexiones sobre el asunto, en aras de la transparencia, no impide que los escritos impugnados se consideren información en el sentido del artículo 20 del Reglamento nº 659/1999.

25 El argumento de la demandante sobre la irrelevancia de la forma en que se adopta una supuesta decisión no es procedente en el caso de autos en la medida en que la demandante debería demostrar que los escritos impugnados constituyen una decisión por su contenido. Ahora bien, los escritos impugnados no pueden ser calificados de decisión al no haber producido ningún efecto jurídico en la situación de la demandante. Además, los escritos impugnados no mencionan una base jurídica, fueron enviados por los servicios de la Dirección General de la Competencia, y no por la Comisión como órgano colegiado o por el miembro de la Comisión habilitado a este respecto, y se dirigieron a la demandante y no al Reino de Suecia. Estas circunstancias constituyen indicios adicionales de que los escritos impugnados, por separado o conjuntamente, no contienen una decisión de la Comisión.

26 En segundo lugar, la Comisión alega que no adoptó ninguna decisión o posición definitiva. En los escritos impugnados, no indicó que hubiera adoptado una decisión con arreglo al artículo 13 o al artículo 4 del Reglamento nº 659/1999. El hecho de que la demandante, en su escrito de 5 de abril de 2006, solicite a la Comisión que le envíe una decisión indica que no consideró que el escrito de 24 de marzo de 2006 fuera una decisión. El escrito de 28 de abril de 2006 se limita a informar a la demandante de que no se le puede proporcionar ninguna decisión. La combinación de los dos escritos, de los que ninguno es una decisión, no puede constituir una decisión. La Comisión alega que, en el supuesto de que el asunto se refiera a ayudas ilegales, no adoptó ninguna de las decisiones previstas en el artículo 4 del Reglamento nº 659/1999 y que tampoco afirmó definitivamente que las medidas en cuestión fueran ayudas existentes. Los servicios de la Comisión se detuvieron en la fase del procedimiento anterior a aquella en que la Comisión debería optar por tomar una decisión. En la medida en que la demandante parece admitir implícitamente la inactividad de la Comisión y suponiendo que la Comisión hubiera debido actuar, la demandante debería haber interpuesto un recurso por omisión.

27 En tercer lugar, la Comisión señala que sólo las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de un demandante, al modificar sensiblemente su situación jurídica, pueden ser objeto de recurso con arreglo al artículo 230 CE. Al no haber decisión de la Comisión, la situación jurídica de la demandante no se vio modificada por el envío de los escritos impugnados.

28 La demandante alega que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión. Resulta de la jurisprudencia que un escrito enviado a un denunciante en el que consta una posición definitiva de la Comisión en materia de ayudas de Estado es una decisión aunque no se haya dirigido al Estado miembro interesado. La declaración según la cual los servicios de la Comisión llegaron a la conclusión de que la información que poseían no era suficiente para seguir examinando la denuncia constituye una decisión final por la que la Comisión se negó a iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y por la que se archivó el expediente. Los escritos impugnados son, por lo tanto, un acto recurrible en el sentido del artículo 230 CE.

29 La demandante alega que, según la jurisprudencia, para determinar si un acto produce efectos jurídicos obligatorios y, por consiguiente, puede ser objeto de un recurso de anulación, procede examinar su contenido. La forma en que se adopte una decisión carece de importancia. Pues bien, los escritos impugnados contienen, conjuntamente o por separado, la posición definitiva de la Comisión respecto a la denuncia de la demandante y producen efectos en su situación jurídica. Si se hubiera incoado el procedimiento de investigación formal, la demandante, al ser competencia directa de la sociedad beneficiaria de las supuestas ayudas, habría sido calificada de parte interesada en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento nº 659/1999 y se le habrían concedido las garantías procedimentales previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, y en el artículo 6 del Reglamento nº 659/1999.

30 Según la demandante, todos los argumentos de la Comisión sobre la inadmisibilidad del recurso se refieren exclusivamente a la forma y no al contenido de los escritos impugnados y ninguno es procedente. En primer lugar, el hecho de que los escritos impugnados hayan sido enviados por el director de un servicio de la Dirección General

de Competencia de la Comisión carece de importancia. A falta de una reserva que precise que sólo expresan el punto de vista personal de su autor, debe considerarse que los escritos impugnados indican la posición de la Comisión y que son recurribles.

31 En segundo lugar, la Comisión no puede sostener que el hecho de que los escritos impugnados no se hubieran dirigido a un Estado miembro indica que no constituyen una decisión de la Comisión. La demandante recuerda que, según la jurisprudencia, un escrito dirigido a un denunciante que mencione la posición definitiva de la Comisión sobre una ayuda de Estado puede ser objeto de un recurso de anulación. En caso contrario, el denunciante quedaría privado de toda posibilidad de oponerse a la posición definitiva de la Comisión sobre su denuncia y la Comisión podría eludir sus obligaciones con arreglo al Reglamento nº 659/1999.

32 En tercer lugar, la negativa de la Comisión a transmitir a la demandante una copia de la decisión confirmó que el escrito de 24 de marzo de 2006 constituía la posición definitiva de la Comisión. El único recurso posible para la demandante, al no poder obtener una motivación suplementaria, era oponerse a la decisión contenida en los escritos impugnados. Por otra parte, la demandante destaca que el lenguaje prudente empleado en los escritos impugnados indica que la Comisión albergaba dudas acerca de la calificación y la compatibilidad de las medidas en cuestión que deberían haberla llevado a iniciar el procedimiento de investigación formal. La Comisión no se contentó con afirmar que la información que poseía no era suficiente para adoptar una posición al respecto, como habría hecho en una comunicación informal con arreglo al artículo 20, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999. El contenido de los escritos impugnados, a pesar de la prudencia de su redacción, indica claramente que la Comisión adoptó una posición clara y definitiva en respuesta a la denuncia de la demandante.

33 Además, los escritos impugnados no pueden entenderse como actos preparatorios, al indicar su contenido que la Comisión no tenía previsto adoptar otras medidas con ocasión del examen de las ayudas a las que se refiere la denuncia. Las garantías

procedimentales reconocidas a los denunciantes en materia de ayudas de Estado serían completamente inútiles si la Comisión disfrutara de inmunidad por el mero hecho de utilizar un lenguaje prudente en sus decisiones.

34 Por último, el argumento de la Comisión según el cual, a falta de decisión, la demandante debería haber interpuesto un recurso por omisión debe desestimarse en el caso de autos. Resulta de la jurisprudencia que dicho recurso no puede interponerse en presencia de una toma de posición clara y explícita de la Comisión sobre la denuncia. Al constituir los artículos 230 CE y 232 CE la expresión de un único cauce jurídico, es el acto que contiene la toma de posición de la Comisión el que debe impugnarse y, por consiguiente, el presente recurso de anulación es el medio de acción apropiado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

35 Según reiterada jurisprudencia, no basta con que un escrito haya sido enviado por una institución comunitaria a su destinatario, en respuesta a una petición formulada por éste, para que pueda ser calificado de decisión a efectos del artículo 230 CE, susceptible de recurso de anulación (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 1996, AITEC/Comisión, T-277/94, Rec. p. II-351, apartado 50, y de 22 de octubre de 1996, CSF y CSME/Comisión, T-154/94, Rec. p. II-1377, apartado 51; auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de noviembre de 2003, Kronoply/Comisión, T-130/02, Rec. p. II-4857, apartado 42).

36 También según reiterada jurisprudencia, sólo los actos que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, al modificar sensiblemente su situación jurídica, pueden ser objeto de recurso de anulación en virtud del artículo 230 CE (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn/Comisión, T-351/02, Rec. p. II-1047, apartado 35, y auto Kronoply/Comisión, citado en el apartado 35 *supra,* apartado 43).

37 Para determinar si un acto o una decisión produce tales efectos, hay que atender a su contenido (auto Kronoply/Comisión, citado en el apartado 35 *supra,* apartado 44). Por el contrario, la forma que adopte un acto o una decisión no incide, en principio, en la admisibilidad de un recurso de anulación (véase, en este sentido, la sentencia IBM/Comisión, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 9).

38 A este respecto, se debe recordar que aunque una decisión que pone fin al examen de la compatibilidad con el Tratado CE de una medida de ayuda en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999 siempre tiene por destinatario al Estado miembro de que se trata, una comunicación dirigida a un denunciante puede reflejar el contenido de tal decisión, incluso si no ha sido enviada al Estado miembro afectado (auto del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1999, UPS Europe/Comisión, T-182/98, Rec. p. II-2857, apartado 38).

39 Con carácter preliminar, procede recordar el régimen aplicable a las denuncias en materia de ayudas de Estado tal y como se establece en el Reglamento nº 659/1999.

40 Una vez que la Comisión, en aplicación del artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, ha examinado la información referente a una presunta ayuda ilegal, el artículo 13 de ese Reglamento la obliga, por lo que respecta a las ayudas ilegales, a poner fin a la fase preliminar de examen mediante la adopción de una decisión con arreglo al artículo 4 de dicho Reglamento.

41 Exceptuando esta posibilidad de adoptar una decisión con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 659/1999, la Comisión, cuando se le transmite información relativa a la supuesta existencia de una ayuda de Estado, no tiene más opción que comunicar a las partes interesadas, conforme al artículo 20, apartado 2, segunda frase, del propio Reglamento, que «la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto» (sentencia Deutsche Bahn/Comisión, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 43).

42 Resulta de la jurisprudencia que, para apreciar si un escrito transmitido a un denunciante en respuesta a su denuncia constituye un acto recurrible, el Tribunal de Primera Instancia debe determinar con arreglo al contenido del acto impugnado si constituye una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999 o si constituye simplemente una comunicación informal, conforme a lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2, segunda frase, del mismo Reglamento (véase, en este sentido, la sentencia Deutsche Bahn/Comisión, citada en el apartado 36 *supra,* apartado 44).

43 Así pues, se deriva del procedimiento aplicable a las denuncias en materia de ayudas de Estado, tal como se establece en el Reglamento nº 659/1999 y en particular en su artículo 20, apartado 2, que si la Comisión tiene la obligación de examinar inmediatamente la información referente a una presunta ayuda ilegal que le transmite un tercero mediante denuncia, no está obligada, en cambio, a adoptar una decisión en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento en respuesta a cada denuncia.

44 La obligación de la Comisión de adoptar una decisión en respuesta a una denuncia sólo atañe al supuesto previsto en el artículo 13 del Reglamento nº 659/1999. El artículo 20, apartado 2, segunda frase, del mismo Reglamento dispone que la Comisión puede limitarse a comunicar al denunciante mediante un escrito que la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto. Tal es el caso, en particular, cuando el artículo 13 del Reglamento nº 659/1999 es inaplicable porque la denuncia no concierne a una ayuda ilegal sino que, en realidad, se refiere a una ayuda existente.

45 Para determinar si el presente recurso es admisible, procede examinar si resulta del contenido de los escritos impugnados que pueden considerarse como una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999, que tiene en realidad por destinatario al Estado miembro interesado y afecta a los intereses de la demandante al modificar sensiblemente su situación jurídica.

46 En primer lugar, procede analizar el contenido de los escritos impugnados.

47 En el escrito de 24 de marzo de 2006, el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente indicó a la demandante que consideraba que la información que poseía no era suficiente para seguir examinando la denuncia. Señaló que había procedido a un examen atento de la denuncia.

48 En primer lugar, procede destacar que, cuando el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente indicó, en la primera parte del párrafo tercero del escrito de 24 de marzo de 2006, que las actividades relacionadas con la «Stockholm Card» (con excepción de las plazas de aparcamiento) y las reservas de habitaciones de hotel se ejercían en condiciones de mercado, observó que esas actividades no estaban financiadas por las subvenciones alegadas en la denuncia. Al hacer esta mención, no indicó que las subvenciones denunciadas no cumplían los requisitos necesarios para poder calificarse de ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE. Por consiguiente, no puede deducirse de esta primera parte del párrafo tercero del escrito de 24 de marzo de 2006 que la Comisión afirme que las subvenciones alegadas en la denuncia a este respecto no son ayudas de Estado.

49 A continuación, en la segunda parte del párrafo tercero del escrito de 24 marzo de 2006, el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente indicó que podía sostenerse que la utilización con carácter gratuito de determinadas plazas de aparcamiento por SVB no afectaba al comercio y que, en cualquier caso, al haber sido incluida esta ayuda en la «Stockholm Card» antes de 1995, es decir, antes de la adhesión del Reino de Suecia a la Unión Europea, se trataba de una ayuda existente. En el párrafo cuarto del escrito de 24 de marzo de 2006, precisó que las otras actividades de SVB parecían estar sujetas a las disposiciones que rigen los servicios de interés económico general y que, en el supuesto de que su financiación constituyera una ayuda de Estado, se habría venido concediendo en las mismas condiciones desde mucho antes de 1995 y constituiría, por tanto, una ayuda existente. De ello se desprende que, en la medida en que el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente consideraba que las ayudas alegadas en la denuncia constituían ayudas existentes, no procedió a un examen más en profundidad de la calificación de ayuda de Estado.

50 Por último, el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente indicó, en resumen, que el examen de la denuncia había mostrado que las medidas denunciadas constituían ayudas existentes y no ayudas ilegales.

51 En el escrito de 28 de abril de 2006, en respuesta al escrito de 5 de abril de 2006 de la demandante, el Director del servicio de la Comisión encargado del expediente recordó que las medidas alegadas en la denuncia no constituían ayudas ilegales y que, por consiguiente, no era posible proporcionar una decisión a la demandante en aplicación del artículo 20 del Reglamento nº 659/1999.

52 De este modo, resulta claramente del escrito de 28 de abril de 2006, así como del contenido del escrito de 24 de marzo de 2006, que la Comisión consideró, tras un examen preliminar de la información que le transmitió el Estado miembro interesado, que las medidas alegadas en la denuncia no constituían ayudas ilegales, en el sentido del artículo 1, letra f), del Reglamento nº 659/1999. En los escritos impugnados, la Comisión se limitó a informar a la demandante de que resultaba de una primera evaluación provisional que las ayudas alegadas en la denuncia constituían ayudas existentes sujetas al procedimiento del artículo 88 CE, apartado 1.

53 Por otra parte, debe señalarse que, aunque la Comisión hubiera afirmado en la primera parte del párrafo tercero del escrito de 24 de marzo de 2006 que las actividades relacionadas con la «Stockholm Card» y las reservas de habitaciones de hotel estaban financiadas por las subvenciones alegadas en la denuncia, esta circunstancia no modificaría su conclusión de que estas subvenciones, al haber sido abonadas desde antes de 1995, constituyen ayudas existentes.

54 Por lo tanto, resulta del contenido de los escritos impugnados que la Comisión decidió no dar curso a la denuncia debido a que las ayudas de que se trata constituyen ayudas existentes.

55 A este respecto, durante la vista, la Comisión no podía alegar válidamente, por una parte, que no podía comprender los escritos impugnados y, por otra parte, que de la vaguedad de la formulación del escrito de 24 de marzo de 2006 se deducía que su servicio no había aducido ninguna razón para no continuar con el examen de la denuncia.

56 En segundo lugar, procede examinar si los escritos impugnados, en la medida en que califican las ayudas alegadas en la denuncia de ayudas existentes, pueden considerarse como una decisión que afecta a los intereses de la demandante al modificar sensiblemente su situación jurídica.

57 A este respecto, procede recordar que, en materia de ayudas existentes, la iniciativa corresponde únicamente a la Comisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec. p. I-3829, apartado 11). En el marco de la competencia atribuida a la Comisión para proceder al examen permanente de las ayudas existentes, la Comisión no puede verse obligada, mediante una denuncia, a dirigir al Estado miembro una recomendación que proponga medidas útiles en aplicación del artículo 18 del Reglamento nº 659/1999 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Salt Union/Comisión, T-330/94, Rec. p. II-1475, apartados 33 a 35).

58 Además, resulta de la jurisprudencia que si los elementos de información facilitados por el Estado miembro permiten, en el marco de una evaluación provisional, pensar que es probable que las medidas objeto del procedimiento constituyan ayudas existentes, la Comisión debe tratarlas dentro del marco procedimental previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 88 CE. En cambio, si los elementos facilitados por el Estado miembro no permiten llegar a esa conclusión provisional o si el Estado miembro no facilita elemento alguno al respecto, la Comisión debe tratar dichas medidas en el marco procedimental previsto en los apartados 3 y 2 de ese mismo artículo (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2005, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-3657, apartado 55).

59 Por otra parte, debe señalarse que el procedimiento aplicable en materia de ayudas existentes previsto en los artículos 17 a 19 del Reglamento nº 659/1999 no contempla ninguna decisión dirigida al Estado miembro interesado que pueda ser adoptada por la Comisión al finalizar la fase preliminar de examen.

60 De ello resulta que un denunciante no puede, mediante una denuncia dirigida a la Comisión, obligar a esta última a examinar la compatibilidad de una ayuda existente. Si la Comisión considera, tras una primera evaluación, que la denuncia no se refiere a ayudas ilegales sino a ayudas existentes, no tiene la obligación de dirigir una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999 al Estado miembro interesado y no puede ser obligada a aplicar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 1.

61 En el caso de autos, procede recordar que la Comisión llegó a la conclusión, en los escritos impugnados, de que las ayudas alegadas en la denuncia eran ayudas existentes. De esto se deriva que, habida cuenta de que el artículo 13 del Reglamento nº 659/1999 relativo a las ayudas ilegales no era aplicable, la Comisión no podía adoptar una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999. Por lo tanto, sólo podía, en respuesta a la denuncia de la demandante, comunicarle que la información que poseía era insuficiente para adoptar una posición al respecto en aplicación del artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999.

62 Asimismo, resulta de los escritos impugnados que una evaluación provisional de las ayudas alegadas en la denuncia llevó a la Comisión a considerar que el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 1, era aplicable debido a que se trataba de ayudas existentes. Por consiguiente, contrariamente a lo que afirma la demandante, los escritos impugnados no constituyen una decisión de archivo del caso por no constituir estas subvenciones una ayuda de Estado.

63 Además, en contra de lo alegado por la demandante, los escritos impugnados no constituyen tampoco una negativa a iniciar el procedimiento de investigación formal del artículo 88 CE, apartado 2. En efecto, debe observarse que la Comisión ni siquiera podía iniciar dicho procedimiento, dado que su primer examen había puesto de manifiesto que las ayudas controvertidas constituían ayudas existentes (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión, C-47/91, Rec. p. I-4635, apartado 24, y sentencia CSF y CSME/Comisión, citada en el apartado 35 *supra,* apartado 49).

64 Debe añadirse que sería contrario a la economía del procedimiento de control de las ayudas de Estado considerar que cuando la Comisión informa a un denunciante de que su denuncia se refiere a una ayuda existente, adopta necesariamente una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999. Tal solución implicaría que, cuando se presenta una denuncia ante la Comisión referente a una ayuda existente, dicha institución tiene la obligación de examinar su compatibilidad con el mercado común. No obstante, como se ha indicado en el apartado 57 de la presente sentencia, en aplicación del artículo 88 CE, apartado 1, la Comisión es la única que tiene la iniciativa en la aplicación del procedimiento de control permanente de las ayudas existentes.

65 Por consiguiente, está justificado que la Comisión, al considerar que las ayudas alegadas en la denuncia eran ayudas existentes, indicara en el escrito de 28 de abril de 2006 que no podía transmitir, como solicitaba la demandante en su escrito de 5 de abril de 2006, una copia de una decisión en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999.

66 Por lo demás, debe recordarse que, según la jurisprudencia, un régimen de ayudas existente puede seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad con el mercado común (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 20, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 2 de junio de 2003, Forum 187/Comisión, T-276/02, Rec. p. II-2075, apartado 48).

67 Se desprende asimismo de la jurisprudencia que, cuando la Comisión decide tratar una ayuda en el marco del examen permanente de las ayudas existentes, la situación jurídica no cambia hasta que el Estado miembro afectado acepte, en su caso, las medidas

oportunas que se le propongan o la Comisión adopte una decisión final (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-7303, apartado 61).

68 Por consiguiente, los escritos impugnados, al calificar las ayudas alegadas en la denuncia de ayudas existentes, no presentan las características de una decisión que produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la demandante.

69 Esta conclusión no queda desvirtuada por la indicación que figura en el escrito de 24 de marzo de 2006 de que las ayudas alegadas en la denuncia, calificadas de ayudas existentes, son «en cualquier caso, […] [compatibles] con el mercado común». En efecto, por un lado, como también indica la Comisión en este escrito, se trata de informar al denunciante de que no tiene de momento previsto iniciar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 1, lo cual según la jurisprudencia citada en el apartado 57 de la presente sentencia, sólo depende de su iniciativa. Por otro lado, en aplicación de la jurisprudencia citada en el apartado 66 de esta sentencia, tal información no produce efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la demandante.

70 De lo anterior resulta que los escritos impugnados deben considerarse una comunicación informal, prevista en el artículo 20, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, cuyo contenido no refleja una decisión en el sentido del artículo 4 del mismo Reglamento. Por consiguiente, los escritos impugnados no constituyen un acto recurrible en el sentido del artículo 230 CE.

71 Por último, procede recordar que, en el marco del control del cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones que les imponen los artículos 87 CE y 88 CE, la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales desempeñan funciones complementarias y distintas. El juez nacional desempeña la función de salvaguardar los derechos que los particulares obtienen del efecto directo de la prohibición enunciada en

la última frase del artículo 88 CE, apartado 3. Se puede por tanto recurrir ante el juez nacional con el fin de que declare la ilegalidad de una ayuda de Estado y ordene su restitución.

72 En consecuencia, la inadmisibilidad del presente recurso no tiene por efecto privar a la demandante de la posibilidad de someter la legalidad de la ayuda controvertida a control jurisdiccional. En efecto, los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar que se extraigan todas las consecuencias de una infracción del artículo 88 CE, apartado 3, última frase, conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos de ejecución de las medidas de ayuda como a la recuperación de los apoyos económicos concedidos contraviniendo esta disposición (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. p. I-5505, apartado 12, y de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, Rec. p. I-469, apartado 41).

73 Por otra parte, la solicitud de la demandante de que el Tribunal de Primera Instancia ordene a la Comisión iniciar el procedimiento de investigación formal es inadmisible, habida cuenta de que, conforme a reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso de anulación basado en el artículo 230 CE, la competencia del juez comunitario se limita al control de la legalidad del acto impugnado y el Tribunal de Primera Instancia no puede, en el ejercicio de sus competencias, dictar órdenes conminatorias a las instituciones comunitarias (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, DSM/Comisión, C-5/93 P, Rec. p. I-4695, apartado 36, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de febrero de 2000, ADT Projekt/Comisión, T-145/98, Rec. p. II-387, apartados 83 y 84).

74 De cuanto precede resulta que el recurso debe ser declarado inadmisible en su totalidad.

Costas

75 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. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

2) **Condenar en costas a NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB.**

Tiili Dehousse Wiszniewska-Białecka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de junio de 2009.

Firmas