Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 3 de marzo de 2015 *

«Recurso de anulación — Ayudas de Estado — Ayuda otorgada por un municipio neerlandés en favor de un club de fútbol profesional — Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2 — Medida de ayuda totalmente ejecutada en la fecha de la decisión — Admisibilidad — Acto impugnable»

En el asunto T-251/13,

Gemeente Nijmegen (Países Bajos), representada por los Sres. H. Janssen y S. van der Heul, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. S. Noë y B. Stromsky, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial de la Decisión C(2013) 1152 final de la Comisión, de 6 de marzo de 2013, relativa a las ayudas concedidas a los clubes de fútbol profesionales neerlandeses Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV y FC Den Bosch entre 2008 y 2011 [Ayuda de Estado SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)],

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Prek, Presidente, y la Sra. I. Labucka (Ponente) y el Sr. V. Kreuschitz, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta el siguiente

Auto

Antecedentes del litigio

1 A raíz de diversas denuncias según las cuales varios municipios neerlandeses habían otorgado ayudas a clubes de fútbol profesionales que atravesaban dificultades financieras, la Comisión Europea envió, el 27 de mayo de 2011 y el 6 de julio de 2011, solicitudes de información al Reino de los Países Bajos. Recibió respuesta a dichas solicitudes, respectivamente, los días 26 y 28 de julio de 2011 y el 1 de septiembre de 2011.

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

2 Una de las ayudas controvertidas hace referencia a la compra por parte de la demandante, Gemeente Nijmegen, de un derecho de adquisición (en lo sucesivo, «operación de compra»), el 28 de septiembre de 2010, de un complejo deportivo polivalente, «De Eendracht». Ese derecho había sido otorgado al club de fútbol profesional Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) a la finalización del contrato de arrendamiento sobre el citado complejo y que vinculaba a la demandante y a NEC.

3 Mediante la Decisión C(2013) 1152 final, de 6 de marzo de 2013, relativa a las ayudas concedidas a los clubes de fútbol profesionales neerlandeses Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV y FC Den Bosch entre 2008 y 2011 [Ayuda de Estado SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)] (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1), en relación, en particular, con la operación de compra.

4 Tras efectuar una apreciación preliminar, la Comisión consideró, provisionalmente, en la Decisión impugnada, que la operación de compra constituía una ayuda de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véanse los considerandos 45 a 50 de la Decisión impugnada), y que existía una seria duda sobre su compatibilidad con el mercado interior.

Procedimiento y pretensiones de las partes

5 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 6 de mayo de 2013, la demandante interpuso el presente recurso.

6 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el 7 de agosto de 2013, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.

7 La demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad el 26 de septiembre de 2013.

8 El 26 de mayo de 2014, el Tribunal instó a las partes a que formularan sus observaciones sobre la incidencia, en el presente asunto, de la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, Rec, EU:C:2013:755), y del auto de 4 de abril de 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Las partes respondieron en los plazos señalados.

9 En el escrito de demanda, la demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada «en la medida en que afecta a la supuesta ayuda de Estado [otorgada] a NEC».

— Condene en costas a la Comisión.

10 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a la demandante.

11 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante solicita al Tribunal que:

— Desestime la excepción de inadmisibilidad.

— Condene en costas a la Comisión.

Fundamentos de Derecho

12 En virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, si una parte lo solicita, el Tribunal podrá decidir sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto. Conforme al apartado 3 del mismo artículo, salvo decisión en contrario del Tribunal, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente.

13 En el presente litigio, este Tribunal considera que los hechos han quedado suficientemente esclarecidos por el examen de los documentos que obran en autos y que no procede abrir la fase oral del procedimiento.

Alegaciones de las partes

14 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión alega, en primer lugar, que la Decisión impugnada constituye una medida preliminar o de mero trámite, toda vez que su posición definitiva, sobre la ayuda controvertida, deberá fijarse en la decisión adoptada al término del procedimiento de investigación formal.

15 A continuación, la Comisión señala que la Decisión impugnada se refiere, en el caso de autos, a una medida que ha sido ejecutada en su totalidad, de modo que dicha Decisión no obliga a los Estados miembros a suspender la ejecución de la medida, contrariamente a lo que sucede en el caso de una medida que todavía se esté ejecutando.

16 Asimismo, según la Comisión, los tribunales nacionales tampoco podrán ordenar la suspensión de la aplicación de la ayuda de que se trata, en la medida en que ésta ha sido ya concedida.

17 En cuanto a la incidencia, en el presente asunto, de la sentencia Deutsche Lufthansa, citada en el apartado 8 *supra* (EU:C:2013:755), y del auto Flughafen Lübeck, citado en el apartado 8 *supra* (EU:C:2014:240), la Comisión sostiene, en esencia, que esas resoluciones no son determinantes. Señala que, según la jurisprudencia, es preciso distinguir las medidas de ayuda ejecutadas, tales como la operación de compra, de las medidas de ayuda que se están ejecutando. Asimismo, la Comisión considera que la admisibilidad del recurso está supeditada a la existencia de un recurso pendiente ante los tribunales nacionales que persiga la cesación de la ejecución de la ayuda y la recuperación de las cantidades ya pagadas y recuerda que siempre es posible, para el beneficiario de la ayuda, oponerse a una decisión, como la Decisión impugnada, por la vía de una cuestión prejudicial.

18 Por último, la Comisión señala que admitir a trámite tal recurso sería incompatible con los sistemas de reparto de competencias entre el juez de la Unión Europea y la propia Comisión, así como con las exigencias de una buena administración de justicia, y de un desarrollo regular del procedimiento administrativo ante ella, en la medida en que se instaría al juez de la Unión a realizar una valoración de cuestiones sobre las cuales ella no ha tenido aún ocasión de pronunciarse. Así pues, el examen del fondo de dicho recurso tendría por consecuencia la anticipación de los debates sobre el fondo y supondría una confusión de las diferentes fases de los procedimientos administrativos y judiciales.

19 Antes de nada, la demandante considera que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, no puede deducirse de la jurisprudencia del Tribunal que proceda distinguir las medidas ya ejecutadas de las que se están ejecutando.

20 Según la demandante, no puede excluirse que una decisión, como la Decisión impugnada, pueda producir efectos jurídicos que fundamenten la admisibilidad de un recurso contra esa Decisión.

21 Seguidamente, la demandante sostiene que el juez nacional está vinculado por la posición de la Comisión en la Decisión impugnada. Habida cuenta de que la Comisión decidió incoar un procedimiento de investigación formal, el juez nacional puede y, en su caso, debe, ordenar la recuperación provisional de la ayuda de que se trata. A este respecto, en caso de divergencia de apreciación entre la Comisión y el juez nacional, éste no puede desestimar una pretensión de recuperación de la ayuda, salvo que plantee, con carácter previo, una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE.

22 En cuanto a la incidencia, en el presente asunto, de la sentencia Deutsche Lufthansa, citada en el apartado 8 *supra* (EU:C:2013:755), y del auto Flughafen Lübeck, citado en el apartado 8 *supra* (EU:C:2014:240), la demandante alega que de la jurisprudencia resulta que una decisión, como la Decisión impugnada, tiene un efecto vinculante incondicional, que implica que los tribunales nacionales tienen la obligación de constatar que se produjo un incumplimiento de la obligación de suspensión, prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y de adoptar medidas adecuadas en el marco de los procedimientos pendientes ante ellos. Según la demandante, un tribunal nacional ya no está autorizado a verificar por sí mismo, en el contexto de un litigio pendiente ante él, si la medida respecto a la cual la Comisión ha decidido incoar el procedimiento de investigación formal constituye o no una ayuda de Estado, incluso si las apreciaciones realizadas en la Decisión de la Comisión revisten carácter preliminar.

23 La demandante señala también que la Decisión impugnada implica consecuencias negativas, en relación con la duda seria sobre la legalidad de la medida controvertida. Según la demandante, la posibilidad de invocar la Decisión impugnada ante los tribunales nacionales y la afectación de las relaciones comerciales del NEC constituyen efectos jurídicos de esa Decisión, independientes de la obligación de suspender la ejecución de la medida de que se trata.

24 A este respecto, la Comisión sostiene que se trata de consecuencias de hecho que no pueden considerarse efectos jurídicos obligatorios que modifiquen sustancialmente la situación jurídica de la demandante.

25 Según la demandante, la duda acerca de la legalidad de la medida controvertida supone asimismo efectos negativos sobre el control de legalidad establecido por la normativa municipal y efectuado por su contable. Por lo tanto, cuando, en el marco de su control, el contable detecta riesgos de ilegalidad que la demandante no consigue explicar, debe hacerlo constar en su informe, por lo que la Decisión impugnada produciría efectos sobre su situación.

26 Por último, la demandante considera que el carácter provisional de la apreciación de la Comisión sobre la existencia, en el presente litigio, de una ayuda de Estado no tiene incidencia alguna sobre la admisibilidad del recurso, en la medida en que la decisión produce o producirá sus efectos jurídicos autónomos. El Tribunal debe, en principio, ejercer un control completo sobre una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, como la Decisión impugnada. Sin embargo, dicho control se limitará a la cuestión de si, habida cuenta de la información de que dispone, la Comisión puede legalmente concluir, con carácter provisional, que existe una ayuda o, como mínimo, que existen serias dudas.

Apreciación del Tribunal

27 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, es posible ejercitar un recurso de anulación en el sentido del artículo 263 TFUE contra todos los actos adoptados por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véase la sentencia de 17 de julio de 2008, Athinaïki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec, EU:C:2008:422, apartado 29 y jurisprudencia citada).

28 Es preciso señalar también que cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al finalizar un procedimiento interno, constituyen únicamente actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objeto es preparar la Decisión final (véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec, EU:C:1981:264, apartado 10; de 18 de diciembre de 1992, Cimenteries CBR y otros/Comisión, T-10/92 a T-12/92 y T-15/92, Rec, EU:T:1992:123, apartado 28, y el auto de 21 de noviembre de 2005, Tramarin/Comisión, T-426/04, Rec, EU:T:2005:405, apartado 25).

29 En cuanto a la decisión de la Comisión de incoar un procedimiento de investigación formal de una ayuda de Estado, como la Decisión impugnada, de la jurisprudencia se desprende que dicha Decisión puede ser un acto impugnable, en la medida en que puede producir efectos jurídicos autónomos (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec, EU:C:2001:528, apartados 62 y 69, en lo sucesivo, «sentencia Tirrenia»; de 24 de octubre de 2013, Deutsche Post/Comisión, C-77/12 P, EU:C:2013:695, apartado 53, y de 23 octubre de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-346/99 a T-348/99, Rec, EU:T:2002:259, apartado 33 y jurisprudencia citada), es decir, cuando dicha decisión tiene un efecto jurídico inmediato, cierto y vinculante en grado suficiente para el Estado miembro destinatario y el o los beneficiarios de la medida de ayuda de que se trata.

30 Así sucede en particular en el caso de la obligación de suspensión, a cargo del Estado miembro, de una medida de ayuda cuya ejecución se ha iniciado sin haber sido notificada y que está ejecutándose en la fecha en que se adopta la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal (véanse, en este sentido, las sentencias Tirrenia, citada en el apartado 29 *supra*, EU:C:2001:528, apartados 59 y 62, y Deutsche Post/Comisión, citada en el apartado 29 *supra*, EU:C:2013:695, apartado 52).

31 En efecto, según la jurisprudencia, una decisión de incoación del procedimiento de investigación formal en relación con una medida que está ejecutándose y que la Comisión califica de ayuda nueva, modifica necesariamente el alcance jurídico de la medida considerada y la situación jurídica de las empresas que son beneficiarias de la misma, especialmente en lo que respecta a la continuación de su ejecución. Como resulta de la jurisprudencia y además reconoce la Comisión, esta conclusión se impone no sólo en el supuesto de que la medida que está ejecutándose sea considerada por las autoridades del Estado miembro afectado una ayuda existente, sino también en el supuesto de que tales autoridades estimen que la medida en cuestión no constituye una ayuda de Estado (véanse, en este sentido, las sentencias Tirrenia, citada en el apartado 29 *supra*, EU:C:2001:528, apartados 57 a 59; Deutsche Post/Comisión, citada en el apartado 29 *supra*, EU:C:2013:695, apartado 52, y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, citada en el apartado 29 *supra*, EU:T:2002:259, apartados 33 y 34).

32 Además, se ha declarado que, cuando la Comisión ha incoado el procedimiento de investigación formal en relación con una medida que se está ejecutando, los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para extraer las consecuencias de un posible incumplimiento de la obligación de suspensión de la ejecución de dicha medida.

33 Para ello, los tribunales nacionales pueden decidir suspender la ejecución de la medida sometida a examen y ordenar la recuperación de los importes ya abonados. También pueden ordenar medidas cautelares con el fin de proteger, por un lado, los intereses de las partes afectadas y, por otro, el efecto útil de la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal (sentencia Deutsche Lufthansa, citada en el apartado 8 *supra*, EU:C:2013:755, apartados 42 y 43).

34 Es preciso determinar, a la luz de las consideraciones anteriores, si la Decisión impugnada, cuyo objeto es la medida controvertida, tiene un efecto jurídico inmediato, cierto y vinculante en grado suficiente para el Estado miembro destinatario y el o los beneficiarios de la medida sometida a examen.

35 En el caso de autos, por un lado, es preciso señalar que la operación de compra ya había sido ejecutada en su totalidad en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada.

36 Por otra parte, esta Decisión se refiere manifiestamente a una medida de ayuda nueva no notificada, respecto a la que la demandante en ningún momento pretendió que se tratase de una ayuda existente para deducir de ello que la citada Decisión producía efectos jurídicos autónomos en razón únicamente de la elección por la Comisión del procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 1992, España/Comisión, C-312/90, Rec, EU:C:1992:282, apartados 20 a 24).

37 Ahora bien, a diferencia de una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de una medida que se esté ejecutando, una decisión de esa naturaleza que tenga por objeto una medida ejecutada en su totalidad no produce, en principio, efectos jurídicos autónomos, al carecer de efecto jurídico inmediato, cierto y vinculante en grado suficiente para el Estado miembro destinatario y el o los beneficiarios de la medida sometida a examen.

38 A este respecto, en primer lugar, es preciso indicar que, en el presente litigio, consta que la medida controvertida no puede ser suspendida, toda vez que ya había sido ejecutada en su totalidad en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada.

39 Por consiguiente, en lo que atañe a la suspensión de la medida controvertida, la Decisión impugnada no puede tener un efecto jurídico inmediato, cierto y vinculante en grado suficiente para el Estado miembro y, en particular, para los tribunales nacionales.

40 En segundo lugar, en razón de su contenido y de su alcance, la Decisión impugnada no puede generar, para el Estado miembro afectado, la obligación de exigir la devolución de la ayuda otorgada en virtud de la medida controvertida.

41 En efecto, antes de nada, del Reglamento nº 659/1999 resulta que la Comisión está sujeta a condiciones estrictas cuando decide requerir al Estado miembro afectado para que recupere provisionalmente la ayuda.

42 A este respecto, el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999 exige que no existan dudas sobre el carácter de ayuda de la medida de que se trate, que sea urgente actuar y que exista un grave riesgo de causar un perjuicio considerable e irreparable a un competidor.

43 Esas condiciones, impuestas ciertamente para la adopción de una decisión distinta y de alcance diferente de la Decisión impugnada, constituyen indicios de la inexistencia a cargo del Estado miembro destinatario de una obligación general de recuperación de las ayudas ilegalmente abonadas derivada únicamente de esa última Decisión.

44 Seguidamente, aunque el juez nacional, que conozca de una pretensión en este sentido, podría tener que ordenar la recuperación de la ayuda de que se trata, con independencia de que la medida se esté ejecutando o no en la fecha de la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, ello no puede conferir a la citada decisión un efecto jurídico inmediato, cierto y vinculante en grado suficiente.

45 En efecto, la obligación, que incumbe al juez nacional, de adoptar medidas de salvaguardia durante un litigio sobre una eventual medida de ayuda exige que concurran los requisitos que justifican tales medidas, a saber, que la calificación de ayuda de Estado no suscite dudas, que la ayuda esté a punto de ser o haya sido ejecutada y que no se constaten circunstancias excepcionales que hagan inadecuada la recuperación (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de marzo de 2010, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Rec, EU:C:2010:136, apartado 36).

46 Además, es necesario señalar que no existe una obligación absoluta e incondicional que imponga al juez el deber de acoger automáticamente la apreciación provisional de la Comisión. Se ha declarado ya, en particular, que cuando el tribunal nacional albergue dudas sobre si la medida de que se trate constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, o en cuanto a la validez o la interpretación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, puede, por un lado, solicitar aclaraciones a la Comisión y, por otro lado, puede o debe, conforme al artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (sentencia Deutsche Lufthansa, citada en el apartado 8 *supra*, EU:C:2013:755, apartado 44).

47 Por último, en cualquier caso, es preciso señalar que, en el caso de autos, la demandante no ha demostrado en modo alguno que ejercitara una acción ante el tribunal nacional.

48 Por consiguiente, en lo que atañe a la recuperación de la ayuda, es preciso señalar que la Decisión impugnada no tiene un efecto jurídico inmediato, cierto y vinculante en grado suficiente para el Estado miembro y, en particular, para los tribunales nacionales.

49 En tercer lugar, no puede considerarse que la modificación de las relaciones comerciales del NEC, que resultara de la incertidumbre en cuanto a la legalidad de la medida controvertida, pueda constituir un efecto jurídico autónomo de la Decisión impugnada.

50 En efecto, no puede apreciarse ningún vínculo causal entre la duda acerca de la legalidad de la medida controvertida y la afectación de la situación jurídica de la demandante.

51 Por otra parte, la incertidumbre comercial y las percepciones de los otros operadores sobre la situación del beneficiario de una medida de ayuda, como lo es la demandante en este asunto, no pueden considerarse efectos jurídicos obligatorios, ya que sólo se trata de una simple consecuencia de hecho y no de un efecto jurídico que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal esté destinada a producir (véanse, en este sentido y por analogía, el auto de 7 de julio de 1981, IBM/Comisión, 60/81 R y 190/81 R, Rec, EU:C:1981:165, apartado 19; las sentencias de 1 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-301/03, Rec, EU:C:2005:727, apartado 30, y de 20 de mayo de 2010, Alemania/Comisión, T-258/06, Rec, EU:T:2010:214, apartado 151).

52 Habida cuenta de lo anterior, la demandante no puede pretender que la Decisión impugnada ha producido efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a sus intereses modificando de manera manifiesta su situación jurídica.

53 Por consiguiente, la Decisión impugnada no puede calificarse, en el presente litigio, de acto impugnable.

54 Ante tales circunstancias, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

55 En virtud 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 desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

resuelve:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar en costas a Gemeente Nijmegen.

Dictado en Luxemburgo, a 3 de marzo de 2015.

El Secretario
E. Coulon

El Presidente
M. Prek