Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 14 de abril de 2021 *

«Ayudas de Estado — Acción social no pública — Subvenciones concedidas a las asociaciones de una agrupación regional de acción caritativa — Desestimación de una denuncia — Decisión de no formular objeciones al término de la fase previa de examen — Recurso de anulación — Condición de parte interesada — Salvaguardia de los derechos procesales — Afectación sustancial de la posición competitiva — Admisibilidad — Inexistencia de dificultades serias — Inexistencia de modificación sustancial de una ayuda existente»

En el asunto T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, **Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV**, con domicilio social en Hannover (Alemania),

CarePool Hannover GmbH, con domicilio social en Hannover,

representadas por el Sr. T. Unger, abogado, y por el Sr. S. Korte, profesor,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. K. Herrmann y F. Tomat, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, con domicilio social en Hannover, representada por el Sr. A. Bartosch, abogado,

por

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, con domicilio social en Hannover, representada por la Sra. C. Jürschik, abogada,

y por

* Lengua de procedimiento: alemán.

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, con domicilio social en Brunswick (Alemania), y las demás partes coadyuvantes cuyos nombres figuran en el anexo,[1] representadas por los Sres. U. Karpenstein y C. Johann y por la Sra. R. Sangi, abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2017) 7686 final de la Comisión, de 23 de noviembre de 2017, relativa a los regímenes de ayudas de Estado SA.42268 (2017/E) — Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben y SA.42877 (2017/E) — Deutschland CarePool Hannover GmbH, ejecutados por Alemania en favor de asociaciones caritativas para obras de asistencia social (DO 2018, C 61, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. J. Svenningsen, Presidente, y el Sr. C. Mac Eochaidh y la Sra. T. Pynnä (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La primera demandante, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, es una asociación que desarrolla sus actividades en los Länder Niedersachsen (estado federado de Baja Sajonia, Alemania), Freie Hansestadt Bremen (estado federado de Bremen, Alemania), Schleswig-Holstein (estado federado de Schleswig-Holstein, Alemania) y Freie und Hansestadt Hamburg (estado federado de Hamburgo, Alemania). Según el recurso, representa los intereses de 160 empresas, las cuales gestionan o explotan residencias en las que se presta asistencia y cuidados ambulatorios y estacionarios a personas dependientes y se ayuda a personas discapacitadas, a niños y a jóvenes.

2 La segunda demandante, CarePool Hannover GmbH, es una sociedad de responsabilidad limitada, con domicilio social en Hannover (Alemania) y miembro de la primera demandante. Se trata de un prestador de servicios de asistencia, inclusive ambulatoria a domicilio, a personas dependientes.

3 Mediante el presente recurso, las demandantes solicitan la anulación de la Decisión C(2017) 7686 final de la Comisión, de 23 de noviembre de 2017, relativa a los regímenes de ayudas de Estado SA.42268 (2017/E) — Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben y SA.42877 (2017/E) — Deutschland CarePool Hannover GmbH, ejecutados por Alemania en favor de asociaciones caritativas para obras de asistencia social (DO 2018, C 61, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), que les fue notificada el 11 de diciembre de 2017. La Decisión impugnada se refiere a diversas medidas nacionales mediante las cuales el estado federado de Baja Sajonia supuestamente proporciona ayuda a entidades que operan en el territorio de ese estado federado y que ejercen la acción social no pública.

4 En particular, tales medidas nacionales incluyen un apoyo financiero que se concede desde 1956, en virtud de textos legislativos y reglamentarios que han evolucionado con el paso del tiempo, a asociaciones caritativas de cabecera no públicas (en lo sucesivo, «apoyo financiero»). Tales asociaciones de cabecera prestan, a través de sus asociaciones miembros, servicios sociales diversos a

1 El listado de las demás partes coadyuvantes solo se anexa a la versión notificada a las partes.

las personas dependientes y vulnerables, como la asistencia ambulatoria, hospitalaria o mixta, la ayuda a las personas sin hogar y a los refugiados y la ayuda espiritual. Las demandantes, entidades privadas que prestan determinados servicios análogos o representan a empresas que los prestan, se consideran perjudicadas por la ayuda financiera.

5 Mediante la Decisión impugnada, la Comisión Europea concluyó, sin incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, que, en la medida en que el apoyo financiero constituía una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, debía calificarse de ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 TFUE (DO 2015, L 248, p. 9). Al proceder de este modo, desestimó las denuncias presentadas por las demandantes.

I. Marco jurídico relativo a las medidas nacionales objeto de la Decisión impugnada

6 La acción social (*Wohlfahrtspflege*) se define del siguiente modo en el artículo 66, apartado 2, de la Abgabenordnung (Código Tributario):

«La acción social consistirá prestar asistencia, de manera planificada, en interés de la colectividad y sin ánimo de lucro, a las personas que se encuentren en situación de necesidad o de peligro. Esta asistencia podrá extenderse a la salud y al bienestar moral, educativo y económico y tener como finalidad prevenir o remediar una situación determinada.»

7 De los distintos textos legislativos desprende que la expresión «acción social no pública» designa la acción social voluntaria de organismos que no dependen del Estado [véanse, en particular, el artículo 1, apartado 5, de los Estatutos de la Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Confederación Federal de la Acción Social No Pública, Alemania) y el artículo 4 del Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (Tercer Reglamento de aplicación de la Ley sobre el Reembolso de los Empréstitos de Estado), de 4 de diciembre de 1926].

8 El apoyo financiero a las acciones de asociaciones caritativas está previsto en la Gesetz über das Zahlenlotto (Ley sobre la Lotería), de 27 de febrero de 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, p. 9; en lo sucesivo, «Ley de 1956 sobre la lotería»), que entró en vigor ese mismo día.

9 Con arreglo al artículo 11, apartado 1, y al artículo 12, apartado 3, de la Ley de 1956 sobre la lotería, las asociaciones caritativas de cabecera percibían, para realizar obras sociales, un porcentaje de los cánones de concesiones pagados por las empresas organizadoras de apuestas del estado federado de Baja Sajonia.

10 En 1956, las Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (Directrices relativas a la utilización del canon sobre las concesiones para la realización de obras sociales), publicadas en el Niedersächsisches Ministerialblatt (Nds. MBl. 1956, p. 855), regulaban el uso de los cánones.

11 La determinación del apoyo financiero ha sido modificada en varias ocasiones por distintas leyes sucesivas. La Ley de 1956 sobre la lotería fue modificada el 7 de junio de 1968 (Nds. GVBl. p. 91) y el 18 de febrero de 1970 (Nds. GVBl. p. 27). Esta Ley fue sustituida en 1997 por la Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (Ley de Baja Sajonia sobre Loterías y Apuestas; Nds. GVBl. 1997, p. 289), modificada en 2003 por la Haushaltsbegleitgesetz (Ley de Acompañamiento a los Presupuestos; Nds. GVBl. 2003, p. 446; en lo sucesivo, «Ley de 2004 de acompañamiento a los presupuestos»), que entró en vigor en 2004. El importe del apoyo económico se redujo en 2005, siendo posteriormente incrementado en 2007 por la Niedersächsisches Glückspielgesetz (Ley de Baja

Sajonia sobre Juegos de Azar; Nds. GVBl. 2007, p. 756; en lo sucesivo, «Ley de 2007 sobre juegos de azar»), que entró en vigor en 2008, y modificado nuevamente por una Ley adoptada en 2012 y que entró en vigor en 2013 (Nds. GVBl. 2012, p. 544).

12 La Ley de 2007 sobre juegos de azar fue remplazada por la Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Ley del estado federado de Baja Sajonia sobre el Apoyo a la Acción Social No Pública), de 16 de diciembre de 2014 (Nds. GVBl. 2014, p. 429; en lo sucesivo, «WohlFödG»), vigente desde 1 de enero de 2015. También fueron modificadas las Directrices relativas a la utilización del canon sobre las concesiones para la realización de obras sociales.

13 El artículo 2 de la WohlFödG lleva como título «Apoyo financiero a las asociaciones del sector caritativo no público y a la Landesstelle für Suchtfragen [(Oficina Regional para los Problemas de Adicción, Alemania)]». El artículo 2, apartado 1, punto 1, de la WohlFödG dispone que ese apoyo financiero se concede a las asociaciones de cabecera reunidas en la Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Agrupación Regional de la Acción Social No Pública, Alemania; en lo sucesivo, «LAG»). El artículo 2, apartado 2, de la WohlFödG prevé que el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia examine la realización de sus obras por parte de las asociaciones de cabecera y la necesidad de un incremento del apoyo financiero contemplado en el artículo 2, apartado 1, punto 1. El artículo 2, apartado 3, de la WohlFödG establece que, cuando los ingresos que el estado federado obtenga de los tributos sobre los juegos de azar superen el importe de 146 300 000 euros, asignará, como apoyo financiero adicional, el 18,63 % de los ingresos excedentarios a las asociaciones de cabecera agrupadas en la LAG y el 0,74 % de los ingresos excedentarios a la Oficina Regional para los Problemas de Adicción.

14 La LAG, a la que se refiere la WohlFödG, es una asociación registrada jurídicamente fundamentada en sus estatutos. Tal asociación existía antes de que entrara en vigor la Ley de 1956 sobre la lotería.

15 En el preámbulo de sus estatutos, la LAG se define del siguiente modo:

«La [LAG] reagrupa a las trece federaciones del sector de la acción social no pública en Baja Sajonia.»

16 Las trece asociaciones de cabecera miembros de la LAG son subdivisiones territoriales en el estado federado de Baja Sajonia de las seis confederaciones o «familias» del sector de la acción social no pública en Alemania, a saber, Arbeiterwohlfahrt Nds. GVBl, Caritas, Das Rote Kreuz (Cruz Roja), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (beneficencia judía) y Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 Los miembros de la LAG están identificados en el artículo 2 de sus estatutos del siguiente modo:

«1. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV,

2. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV,

3. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV,

4. Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV,

5. Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV,

6. Landes Caritasverband für Oldenburg eV,

7. Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV,

8. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV,

9. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV,

10. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV,

11. Diakonisches Werk der Ev.-luth. Kirche in Oldenburg eV,

12. Diakonisches Werk der Ev.-ref. Kirche,

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen.»

18 El artículo 2, apartado 2, primera frase, de los estatutos de la LAG establece que podrán ser admitidas otras asociaciones de cabecera de acción social, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

«- que ejerzan su actividad a nivel intrarregional en Baja Sajonia;

– que la ayuda efectiva que dispensan directamente englobe, en principio, todas las actividades constitutivas de la acción social no pública, y no solo algunas de sus ramas;

– que fomenten el trabajo de voluntariado y no profesional;

– que agrupen exhaustivamente a las organizaciones y entidades que operan según el mismo ideario;

– que exista un vínculo de afiliación o un vínculo orgánico entre la asociación de cabecera y las organizaciones y entidades que engloba;

– que la asociación de cabecera ofrezca, globalmente y por la relevancia de las organizaciones y entidades que agrupa, la garantía de una labor constante, completa y cualificada, así como una gestión fiable;

– que la organización persiga fines de utilidad pública, caritativos o religiosos en el sentido del Código Tributario.»

19 Del quinto guion de los requisitos mencionados en el anterior apartado 18 se desprende que las asociaciones de cabecera están vinculadas a organizaciones y entidades, prestadoras de la acción social no pública. Los estatutos de la LAG no imponen una forma particular en cuanto al modo de agrupación entre, por una parte, estas asociaciones y, por otra, tales organizaciones y entidades.

20 En virtud del artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, de los Estatutos de la LAG, la Oficina de la LAG decidirá sobre la adhesión de nuevos miembros. En caso de denegación, podrá solicitarse a la junta de miembros que reconsidere tal decisión.

21 El artículo 3, apartado 1, de la WohlFödG establece lo siguiente:

«Las ayudas financieras contempladas en el artículo 2, apartados 1, punto 1, y 3, punto 1, deberán utilizarse para apoyar las obras del sector caritativo no público […] Procede considerar que sirven a las obras sociales todas las medidas destinadas a prestar asistencia a las personas que necesitan ayuda o que la necesitarían si no les fuera prestada, así como las medidas concebidas para crear o mejorar las condiciones organizativas y personales para la prestación de la asistencia […]»

22 Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la WohlFödG, el abono del apoyo financiero a la LAG está supeditado a la celebración de un convenio de subvención entre el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia y el conjunto de asociaciones de cabecera agrupadas en la LAG (en lo

sucesivo, «convenio de subvención»), el cual se publica posteriormente por el Ministerio de Asuntos Sociales en el Niedersächsisches Ministerialblatt (diario oficial ministerial del estado federado de Baja Sajonia) y en Internet. Dicho convenio deberá regular, como mínimo, los siguientes aspectos:

«1. el reparto de la ayuda financiera entre las diferentes asociaciones de cabecera o grupos de asociaciones de cabecera;

2. las obras sociales en apoyo de las cuales debe utilizarse la ayuda financiera;

3. por lo que se refiere al menos al 67 % de la ayuda financiera contemplada en el artículo 2, apartado 1, punto 1, las obras sociales que deben apoyarse, precisando, para cada una de ellas, la parte mínima de la ayuda que debe dedicársele;

4. el máximo de la ayuda financiera que puede utilizarse para las tareas administrativas;

5. la prueba, que las asociaciones de cabecera deben aportar, de que la ayuda financiera y los recursos procedentes de dicha ayuda concedidos a terceros se han utilizado conforme a su destino.»

23 En virtud del artículo 3, apartado 3, de la WohlFödG, si no se celebra tal convenio, el ministerio competente podrá regular estos aspectos mediante orden ministerial.

24 El 8 de febrero de 2016, el Ministerio de Asuntos Sociales, Sanidad e Igualdad entre Hombres y Mujeres del estado federado de Baja Sajonia y las trece asociaciones de cabecera agrupadas en la LAG celebraron un convenio relativo a la utilización de la ayuda financiera concedida con arreglo a la WohlFödG (Nds. MBl. Nr. 8/2016, p. 244), en sustitución del convenio anterior celebrado en 2007 sobre la base de la Ley de 2007 sobre juegos de azar.

25 El preámbulo de este mismo convenio de 2016 establece, en particular, que «las partes contratantes declaran de común acuerdo que desean contribuir conjuntamente al desarrollo de una infraestructura social en Baja Sajonia, respetando la independencia de las asociaciones del sector caritativo no público» y que «este objetivo se pone de manifiesto mediante la designación de las obras caritativas receptoras de ayudas con arreglo al anexo 1».

26 El artículo 2, apartado 2, primera frase, de dicho convenio de subvención dispone que «las asociaciones del sector caritativo podrán transferir a sus miembros los fondos puestos a su disposición».

27 El 12 de marzo de 2018 se celebró un nuevo convenio de subvención entre el Ministerio de Asuntos Sociales, Sanidad e Igualdad entre Hombres y Mujeres del estado federado de Baja Sajonia y las trece asociaciones de cabecera reunidas en la LAG (Nds. MBl. Nr. 12/2018, p. 206). Este documento indica, en su tercer considerando, que se velará por el respeto de la Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106 [TFUE], apartado 2, a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO 2012, L 7, p. 3; en lo sucesivo, «Decisión SIEG de 2012»), y del Reglamento (UE) n.º 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 [TFUE] y 108 [TFUE] a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (DO 2012, L 114, p. 8).

II. Antecedentes del litigio

28 Los días 16 de junio y 12 de agosto de 2015, la Comisión recibió dos denuncias distintas, registradas con las referencias SA.42268 y SA.42877 (en lo sucesivo, «denuncias»), solicitando que se calificara de ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior el apoyo financiero a las obras sociales en Baja Sajonia.

29 Los beneficiarios de ese apoyo financiero son las asociaciones de cabecera mencionadas en los anteriores apartados 15 a 17, las cuales, a través de sus asociaciones miembros, regionales o locales, prestan servicios que pueden ser de naturaleza económica, como la asistencia ambulatoria, hospitalaria o mixta, o no económica, como la ayuda y el alojamiento de las personas sin hogar, la ayuda espiritual o la ayuda a los refugiados.

30 En sus denuncias, las demandantes alegaron que competían con las asociaciones caritativas en lo que respecta, en particular, a los servicios de asistencia a las personas dependientes. Según las demandantes, estas asociaciones caritativas perciben un apoyo financiero, lo que les permite retribuir a su personal mejor que las empresas privadas u ofrecer sus servicios a tarifas inferiores a las de estas empresas. Por consiguiente, las empresas privadas se ven perjudicadas en lo que respecta a la contratación de personal. Por otra parte, en las negociaciones con las cajas del seguro de dependencia y con los organismos de ayuda social, se rechazan las tarifas propuestas por las empresas privadas por considerarlas demasiado elevadas en comparación con las tarifas del sector caritativo. Ello obliga a las empresas privadas a ofrecer sus servicios a precios que no permiten cubrir correctamente los costes en que incurren para prestarlos.

31 Además, las demandantes sostuvieron en las denuncias que la Ley de Baja Sajonia sobre la lotería y las apuestas adoptada en 1997 había modificado sustancialmente la Ley de 1956 sobre la lotería, ya que las asociaciones de cabecera tenían asignado un importe a tanto alzado, y no un porcentaje de los cánones de concesiones. Asimismo, la WohlFödG también modificó de forma sustancial la Ley de 1956 sobre la lotería, pues el apoyo financiero a las asociaciones caritativas ya solo procede en parte de los ingresos de la lotería, proviniendo en lo sucesivo en su mayor parte del presupuesto del estado federado.

32 Aparte de la cuestión del apoyo financiero a las asociaciones de cabecera por parte de la WohlFödG, la denuncia registrada con la referencia SA.42877 también incidía en otras dos medidas, a saber, por un lado, supuestas ventajas fiscales indirectas en materia del impuesto sobre la renta respecto de los colaboradores voluntarios de las asociaciones caritativas y, por otro lado, la fijación de cánones audiovisuales reducidos para las instituciones de dichas asociaciones.

33 Mediante escritos de 30 de julio de 2015 y de 8 de febrero de 2016, la Comisión envió, conforme al artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), y al artículo 12, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, solicitudes de información a las autoridades alemanas, que respondieron mediante escritos de 9 de septiembre de 2015 y de 6 y 7 de abril de 2016.

34 El 5 de julio de 2016 se celebró una reunión entre la Comisión y las autoridades alemanas, en la que la Comisión comunicó verbalmente su evaluación provisional del apoyo financiero y la calificación de ayuda existente que contemplaba. En el acta interna de la Comisión correspondiente a esta reunión, que ella transmitió al Tribunal General, se señala que las medidas no cumplen los requisitos establecidos en la Decisión SIEG de 2012, en particular por lo que respecta a la contabilidad, la transparencia y la manera de evitar la sobrecompensación.

35 Las autoridades alemanas facilitaron información adicional el 30 de septiembre y el 16 de noviembre de 2016.

36 Mediante escritos de 14 de febrero de 2017, la Comisión transmitió a las demandantes su evaluación preliminar de las medidas denunciadas. Indicó que consideraba que, en la medida en que el apoyo financiero denunciado fuera una ayuda, se trataría de una ayuda existente. En cuanto a las otras dos medidas denunciadas por la segunda demandante, afirmó que no constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Por otra parte, la Comisión informó a las demandantes de que las autoridades alemanas habían asegurado que aplicarían, en el futuro, las disposiciones de la Decisión SIEG de 2012 o, en su caso, si concurrían los requisitos para su aplicación, las del Reglamento n.º 360/2012. Subrayó, además, que se trataba de una conclusión provisional que se aplicaría hasta la recepción de eventuales explicaciones adicionales por parte de las demandantes.

37 Las demandantes rebatieron esta evaluación preliminar mediante escritos de 17 y 20 de febrero y de 6 de marzo de 2017. Desarrollaron sus argumentos en escritos de 10 de marzo de 2017. Mediante escritos de 31 de agosto, y de 5 y 14 de septiembre de 2017, las autoridades alemanas comunicaron información adicional a la Comisión.

III. Decisión impugnada

38 Mediante la Decisión impugnada, notificada a las demandantes el 11 de diciembre de 2017, la Comisión consideró, tras haber examinado las modificaciones legislativas operadas desde 1956, que la medida controvertida no había sido modificada en su esencia desde entonces y que, en la medida en que constituía una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, debía calificarse de ayuda existente conforme al artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589. Además, y, en todo caso, la Comisión tomó nota, en la Decisión impugnada, del compromiso de las autoridades alemanas de asegurarse, para el futuro, de la compatibilidad del apoyo financiero de que se trata con la Decisión SIEG de 2012. Así pues, la Comisión desestimó las denuncias en la medida en que se referían al apoyo financiero en cuestión.

39 En cuanto a las otras dos medidas denunciadas por la segunda demandante, la Comisión señaló que esta no había dado a conocer su punto de vista sobre la evaluación preliminar de esas dos medidas, tal como ella la había presentado en su escrito de 14 de febrero de 2017. Por lo tanto, con arreglo al artículo 24, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2015/1589, a tenor del cual, en particular, «si la parte interesada no d[aba] a conocer su opinión en el plazo fijado, se supon[ía] que se ha[bía] retirado la denuncia», la Comisión consideró que debía considerarse retirada la segunda denuncia en la medida en que tenía por objeto esas otras dos medidas.

IV. Procedimiento y pretensiones de las partes

40 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 5 de febrero de 2018, las demandantes interpusieron el presente recurso.

41 El 21 de abril de 2018, la Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda.

42 El 26 de junio de 2018, las demandantes presentaron el escrito de réplica.

43 El 31 de agosto de 2018, la Comisión presentó su dúplica.

44 Mediante sendos escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 30 de abril y el 4 de mayo de 2018, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (en lo sucesivo, «DWEK») y Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (en lo sucesivo, «ABH») solicitaron intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

45 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 14 de mayo de 2018, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt-Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV y Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (en lo sucesivo, «terceras coadyuvantes») solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

46 Mediante auto del Presidente de la Sala Sexta de 3 de octubre de 2018, se admitieron las demandas de intervención.

47 Mediante escritos presentados en la Secretaría los días 3 y 4 de diciembre de 2018, las coadyuvantes presentaron sus escritos de formalización de la intervención, sobre los cuales las demandantes y la Comisión presentaron sus observaciones, respectivamente, el 23 y el 25 de enero de 2019.

48 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el presente asunto se atribuyó a un nuevo Juez Ponente, perteneciente a la Sala Octava.

49 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 106, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, abrir de oficio la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló a las partes preguntas escritas el 27 de enero de 2020, que versaban sobre la admisibilidad del recurso, en particular a la luz de la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873). Las partes respondieron a esa diligencia de ordenación del procedimiento en el plazo fijado.

50 Debido a la crisis sanitaria relacionada con la COVID-19, la vista, inicialmente fijada para el 17 de marzo de 2020, se aplazó hasta el 5 de mayo de 2020 y, finalmente, a una fecha posterior. Como diligencia de ordenación del procedimiento se instó entonces a las partes, el 15 de abril de 2020, a que presentaran sus eventuales observaciones sobre las respuestas de las otras partes a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal el 27 de enero de 2020. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro de los plazos señalados.

51 A la vista de las respuestas de las partes a las preguntas formuladas por el Tribunal y de sus observaciones sobre esas respuestas, el Tribunal, estimando que los documentos que obran en autos le ofrecían información suficiente, consideró, a la luz del artículo 106, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento, que ya no era necesario pronunciarse sobre el recurso tras una vista oral y, por lo tanto, decidió finalizar la fase oral del procedimiento el 21 de septiembre de 2020.

52 Las demandantes solicitan al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

53 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

54 Las partes coadyuvantes solicitan al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

V. Fundamentos de Derecho

55 En apoyo de su recurso, las demandantes invocan tres motivos, basados, el primero, en la vulneración de sus derechos de procedimiento derivados del artículo 108 TFUE, apartado 2; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, y, el tercero, en la infracción de los artículos 107 TFUE y siguientes.

56 A este respecto, procede recordar que, en el procedimiento de control de las ayudas de Estado previsto en el artículo 108 TFUE deben distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3 de dicho artículo, que solo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, el procedimiento de investigación formal contemplado en el apartado 2 del mismo artículo. Tan solo en el marco de este último, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de datos del asunto, prevé el Tratado la obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 38; de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 27, y auto de 11 de abril de 2018, Abes/Comisión, T-813/16, no publicado, EU:T:2018:189, apartado 39).

57 De ello resulta que cuando, sin iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión declara, mediante una decisión adoptada sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado común, los beneficiarios de esas garantías de procedimiento únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar dicha decisión ante el juez de la Unión Europea. Por estas razones, este último admitirá un recurso que solicite la anulación de tal decisión, interpuesto por un interesado en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, cuando el autor del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos de procedimiento que le confiere esta disposición (sentencias de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 28; de 15 de enero de 2013, Aiscat/Comisión, T-182/10, EU:T:2013:9, apartado 42, y auto de 11 de abril de 2018, Abes/Comisión, T-813/16, no publicado, EU:T:2018:189, apartado 40).

58 Lo mismo sucede cuando, sin incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión sostiene que, en tanto en cuanto la medida denunciada constituye una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, dicha ayuda debe calificarse de ayuda existente, denegando con ello implícitamente la incoación del procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2. Tal toma de posición de la Comisión, basada en la información facilitada por las partes interesadas, constituye una decisión (sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, EU:C:1993:111, apartado 26, y de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 53).

59 Por lo tanto, procede considerar admisible el recurso mediante el que se solicite la anulación de la decisión por la que se deniega la incoación del procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, interpuesto por un interesado en el sentido de dicho artículo, cuando el autor del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos de procedimiento que le confiere esta disposición (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 2002, ARAP y otros/Comisión, C-321/99 P, EU:C:2002:292, apartados 61 y 66, y de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 56).

60 En cambio, si el demandante rebate el fundamento de la decisión de apreciación de la ayuda en sí misma, el mero hecho de que pueda ser considerado interesado en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, no basta para reconocer la admisibilidad del recurso. En tal caso, debe demostrar que tiene legitimación activa con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, supuestos primero y segundo y, concretamente, que se encuentra en una situación particular en el sentido de la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17), o que la decisión de apreciación de la ayuda constituye un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución y que la afecta directamente, de conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, supuesto tercero (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 19).

61 En el caso de autos, mediante la Decisión impugnada la Comisión desestimó las denuncias presentadas por las demandantes con arreglo al artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento 2015/1589, a tenor del cual «las partes interesadas podrán presentar una denuncia para informar a la Comisión de las presuntas ayudas ilegales o abusivas».

62 En este caso, debe considerarse que la Comisión, mediante la Decisión impugnada, desestimó formalmente las denuncias, a la vez que se negó a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

63 Habrá de examinarse si los motivos invocados por las demandantes tienen por objeto impugnar la decisión de la Comisión de no incoar el procedimiento de investigación formal, demostrando que la apreciación de la información y de los elementos de los que disponía la Comisión o de los que habría podido disponer, en la fase previa de examen, debería haber suscitado dudas en cuanto a la calificación de la ayuda controvertida como ayuda existente, en la medida en que se trate de una ayuda de Estado, o si, por el contrario, los motivos o algunos de esos motivos ponen directamente en entredicho el fundamento de la apreciación de la medida en cuestión a la vista del artículo 107 TFUE, pretendiendo o teniendo como consecuencia transformar el objeto del recurso, lo que modifica las condiciones de apreciación de su admisibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 50).

A. Sobre el primer motivo, basado en la violación de los derechos de procedimiento garantizados por el artículo 108 TFUE, apartado 2

64 En el marco del primer motivo, las demandantes alegan la vulneración de los derechos de procedimiento que les confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2, en la medida en que la Comisión, al término de la tramitación de las denuncias, se negó indebidamente a incoar el procedimiento de investigación formal en lo que respecta a las obras de asistencia social.

1. Sobre la admisibilidad

65 La Comisión no cuestiona la legitimación activa de las demandantes, como partes interesadas en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, para invocar, mediante su primer motivo, la vulneración de sus derechos de procedimiento derivados del artículo 108 TFUE, apartado 2, por no haber incoado el procedimiento de investigación formal en lo que respecta a las obras de asistencia social.

66 En cambio, ABH y las terceras coadyuvantes sostienen que las demandantes ya disfrutaron, esencialmente, de todos los derechos de procedimiento que se les habrían reconocido en el marco del procedimiento de investigación formal. Tales coadyuvantes señalan, en particular, que las demandantes

pudieron tener conocimiento de la evaluación provisional de la medida controvertida y presentar observaciones que fueron examinadas minuciosamente. Por otra parte, las demandantes recibieron copia de la Decisión impugnada, que les fue notificada.

67 Las demandantes rebaten esta alegación. Sostienen que los artículos 7 y siguientes del Reglamento n.º 2015/1589 confieren a la Comisión la facultad de solicitar información necesaria a otro Estado miembro, a una empresa o a una asociación de empresas cuando haya incoado el procedimiento de investigación formal, con el fin de mejorar la calidad de la información recibida, incrementando al mismo tiempo la transparencia y la seguridad jurídica. Añaden que las disposiciones de ese Reglamento relativas al procedimiento de investigación formal permiten prolongar los plazos para la presentación de observaciones por parte de los denunciantes y establecen obligaciones de motivación más amplias.

68 Según el artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, es parte interesada «cualquier Estado miembro o cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales».

69 De la jurisprudencia se desprende que, si se reconoce a una parte demandante la condición particular de parte interesada en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, vinculada al objeto específico del recurso, basta con individualizarla, según el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cuando dicho recurso tiene por objeto salvaguardar los derechos de procedimiento que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartado 48; de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 44, y de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 41).

70 Es, en particular, parte interesada cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda, en particular las empresas competidoras del beneficiario de dicha ayuda y las asociaciones profesionales. Se trata, en otros términos, de un conjunto indeterminado de destinatarios (sentencias de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, EU:C:1984:345, apartado 16, y de 6 de mayo de 2019, Scor/Comisión, T-135/17, no publicada, EU:T:2019:287, apartado 42). Esta disposición no excluye, sin embargo, que una empresa que no sea competidora directa del beneficiario de la ayuda sea calificada de «parte interesada», siempre y cuando alegue que la concesión de la ayuda de que se trate podría afectar a sus intereses. Por lo tanto, es preciso que dicha empresa demuestre con arreglo a Derecho que la ayuda puede tener una incidencia concreta en su situación (véase la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Kronoply y Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, apartados 63 a 65 y jurisprudencia citada).

71 En el caso de autos, las demandantes son las autoras de las denuncias que dieron lugar a la Decisión impugnada. Participaron activamente en la fase previa de examen. Alegaron además, en varias ocasiones, que eran, por lo que respecta a la primera de ellas, una asociación profesional que defendía los intereses de las empresas competidoras de los beneficiarios de las ayudas de que se trata, y, en cuanto a la segunda, una empresa competidora de dichos beneficiarios y que la concesión de tales ayudas podría afectar a sus intereses. Procede por tanto considerar, sin que la Comisión lo haya rebatido, que las demandantes han acreditado tener la condición de partes interesadas en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, y del artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589, a efectos de defender sus derechos de procedimiento.

72 Del anterior apartado 66 se desprende que ABH y las terceras coadyuvantes sostienen que las demandantes ya disfrutaron de todos los derechos de procedimiento que les confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2.

73 A este respecto, procede señalar que, si bien el juez de la Unión ha considerado en varias ocasiones que la Comisión no estaba obligada a oír a los denunciantes durante la fase previa de examen prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, sino que únicamente debía emplazar a los interesados para que presentaran sus observaciones durante el procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencias de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, EU:C:1993:239, apartado 52, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 59), no puede deducirse de ello que una parte que haya presentado una denuncia que haya sido desestimada por la Comisión tras haber oído a esta parte pierda su legitimación activa para impugnar la no incoación del procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

74 En efecto, según el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 2015/1589, cuando la Comisión compruebe, tras un examen previo, que una medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior, decidirá incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

75 Como establece el artículo 7 del Reglamento n.º 2015/1589, tras incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión podrá solicitar información a otro Estado miembro distinto del Estado miembro al que concierne la medida, a una empresa o una asociación de empresas.

76 Por otra parte, como se desprende de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 70, cuando el artículo 108 TFUE, apartado 2, establece que la Comisión emplaza a los interesados para que presenten sus observaciones, su tenor no se refiere únicamente a los interesados que hayan presentado una denuncia, sino a un conjunto indeterminado de personas, de empresas o de asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, en particular, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales.

77 De estos elementos resulta que, contrariamente a lo que alegan ABH y las terceras coadyuvantes, el concepto de «derechos de procedimiento» de que gozan las partes interesadas en el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, no se confunde con el derecho de una parte denunciante a obtener la incoación del procedimiento de investigación formal en el marco del cual, como «parte interesada», podrá presentar observaciones, al igual que cualquier otro operador que responda a la definición establecida en el artículo 1, letra h), del Reglamento 2015/1589.

78 De ello se deduce que el primer motivo del recurso de anulación es admisible en la medida en que tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada basándose en que la Comisión vulneró los derechos de procedimiento de las demandantes al negarse, como respuesta a sus denuncias, a incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

2. Sobre el fondo

79 Mediante su primer motivo, las demandantes sostienen que varios elementos indican que el procedimiento de examen previo dio lugar a dificultades serias que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2. Ponen de manifiesto la existencia de tales dificultades tres indicios, relativos, en primer lugar, a la duración de la fase de examen previo, que califican de excepcionalmente prolongada; en segundo lugar, a la falta de calidad de la motivación proporcionada por la Comisión, que demuestra un examen insuficiente o incompleto; y, en tercer lugar, a la actitud de esta última durante el citado procedimiento.

80 Las demandantes alegan que la duración total de la fase de examen previo, de veintinueve meses, es incoherente con la concisión de los fundamentos de Derecho y de la propia Decisión impugnada, que solo consta de diez páginas. Estiman que la Comisión incumplió su obligación de proceder a un

examen diligente del asunto en un plazo razonable, máxime cuando no parece que en el caso de autos concediera grados de prioridad o pospusiera su examen del apoyo financiero en beneficio de otros asuntos.

81 Añaden que la motivación de la Decisión impugnada, que consta de una sola página, es muy sucinta y adolece de «inexactitudes jurídicas» y de «lagunas materiales» que son incompatibles con la duración excesivamente larga del procedimiento y que demuestran que la Comisión realizó un examen superficial. Reprochan a la Comisión no haber examinado el objetivo, perseguido por las autoridades del estado federado de Baja Sajonia, de que aumente la previsibilidad del nivel de apoyo financiero proporcionado a las asociaciones de cabecera, a través de la progresiva supresión de la relación entre la ayuda al sector caritativo y los recursos de las loterías, que tuvo lugar entre 1997 (o 2004) y 2015, y ello pese a que la primera demandante citó pasajes de la exposición de motivos de las diferentes leyes en cuestión. Sostienen además que la Comisión no se pronunció sobre la cuestión de si la creciente evolución de los importes de la ayuda entre 1956 y 2015 respetaba el umbral del 20 %, fijado en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2015/1589 (DO 2004, L 140, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/2282 de la Comisión, de 27 de noviembre de 2015 (DO 2015, L 325, p. 1), según el cual un aumento del presupuesto inicial de un régimen de ayudas existente que no exceda del 20 % no se considerará una modificación de la ayuda existente. Afirman que la Comisión tampoco se pronunció sobre las consecuencias del desacoplamiento de la ayuda en una parte fija y una parte variable, vinculado a la evolución del tributo sobre los juegos de azar. Por último, las demandantes subrayan que la Comisión no se pronunció sobre las declaraciones del Niedersächsischer Landesrechnungshof (Tribunal de Cuentas del estado federado de Baja Sajonia, Alemania) que obraban en su poder y de las que resulta de manera evidente, según las demandantes, que el apoyo financiero constituye una ayuda nueva. Reprochan igualmente la falta de exposición o de definiciones de lo que constituye una modificación sustancial de una ayuda.

82 Según las demandantes, el comportamiento de la Comisión también permite suponer que encontró serias dificultades a la hora de calificar las ayudas controvertidas desde el punto de vista de los artículos 107 TFUE y siguientes. Tales dificultades se derivan del hecho de que, durante el procedimiento, fueron necesarios varios intercambios de correspondencia y una reunión para adoptar la Decisión impugnada. A ello se añade el hecho de que, como se desprende del acta levantada por las autoridades alemanas el 8 de julio de 2016, a raíz de su reunión con la Comisión de 5 de julio de 2016, esta última se preocupó más por encontrar una solución jurídica sólida para el futuro, esto es, la adaptación del apoyo financiero a la Decisión SIEG de 2012, que por la calificación de dicha medida como ayuda existente o como ayuda nueva.

83 La Comisión replica que no se enfrentó a dificultades serias y estima que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la duración del procedimiento de examen previo no era irrazonable a la vista de las circunstancias del asunto. Señala que abordó ampliamente las modificaciones legislativas invocadas por las demandantes y consideradas pertinentes, motivando suficientemente la Decisión impugnada, sin que los elementos invocados por las demandantes para criticar la actitud de sus servicios puedan demostrar una infracción del artículo 108 TFUE, apartado 2.

84 La Comisión destaca que las demandantes presentaron dos denuncias distintas ante sus servicios, el 24 de junio y el 12 de agosto de 2015, y que la de la segunda demandante se refería a dos medidas nacionales adicionales, de modo que la Dirección General de Competencia tuvo que investigar sobre tres medidas hasta su evaluación provisional. El 30 de julio de 2015 y el 8 de febrero de 2016 se enviaron dos solicitudes de información a las autoridades alemanas, a las que se respondió, respectivamente, mediante largos escritos de 9 de septiembre de 2015 y de 6 y 7 de abril de 2016. Tras examinar esta información, la Comisión llegó a la conclusión de que el apoyo financiero constituía una ayuda existente. En una reunión celebrada el 5 de julio de 2016, la Comisión comunicó su apreciación a las autoridades alemanas y verificó con ellas que estuvieran dispuestas a adaptar en el futuro el apoyo financiero a las normas en materia de control de las ayudas de Estado. Mediante

escrito de 16 de noviembre de 2016, las autoridades alemanas se comprometieron a adecuar tal apoyo financiero a la Decisión SIEG de 2012 para el futuro. En esa reunión también se abordaron las otras dos medidas cuestionadas por la segunda demandante y se transmitió a la Comisión otra información mediante escrito de 30 de septiembre de 2016. Por último, la Comisión subraya que, el 14 de febrero de 2017, al término del examen de todas las medidas denunciadas, transmitió su evaluación provisional sobre el conjunto de medidas objeto de las denuncias.

85 La Comisión prosigue negando que el tiempo transcurrido entre la transmisión de dicha evaluación provisional a las demandantes y la adopción de la Decisión impugnada sea irrazonable, máxime cuando esa Decisión tiene en cuenta las observaciones de las demandantes presentadas mediante escritos de 17 y 20 de febrero y de 6 y 10 de marzo de 2017, así como información adicional comunicada por las autoridades alemanas los días 31 de agosto y 5 y 14 de septiembre de 2017.

86 Las terceras coadyuvantes señalan que el examen de ayudas que entraron en vigor antes del Tratado CEE obliga a remontarse varias décadas en el tiempo y, en ocasiones, a realizar investigaciones históricas a partir de archivos.

87 Según la Comisión, la motivación de la Decisión impugnada no acredita la existencia de dificultades serias. Sostiene que examinó suficientemente las explicaciones de las demandantes y, en particular, las presentadas por la primera de ellas el 10 de marzo de 2017 para oponerse a la calificación del apoyo financiero como ayuda existente. Observa, a este respecto, que las explicaciones de la primera demandante no excedían de dos páginas y se limitaban a describir las modificaciones legislativas de 1997 y de 2014, sin indicar en qué medida esas modificaciones habrían conllevado supuestamente un aumento del importe del apoyo financiero. La primera demandante tampoco facilitó información sobre el importe del apoyo financiero efectivamente concedido desde 1956.

88 A este respecto, la Comisión, apoyada por DWEK, alega que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004 no prevé que un incremento del importe de una ayuda en más del 20 % baste, por sí solo, para considerar que un régimen de ayudas existente se transforma en una ayuda nueva. En cualquier caso, los datos comunicados por las autoridades alemanas, teniendo en cuenta la inflación, no ponen de manifiesto, según la Comisión, un aumento de los importes del apoyo financiero que supere en un 20 % el presupuesto inicial.

89 En cuanto a la crítica hacia la actitud de sus servicios, la Comisión sostiene que las afirmaciones de las demandantes se basan en meras suposiciones. Arguye que, en todo caso, el intercambio de correspondencia con las autoridades de un Estado miembro forma parte del procedimiento de examen de una denuncia. Según la Comisión, la reunión con las autoridades alemanas le permitió comunicar su apreciación de la medida y solicitar al estado federado de Baja Sajonia que adecuara el apoyo financiero, para el futuro, a la Decisión SIEG de 2012.

90 Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común. Por lo tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa de examen del artículo 108 TFUE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una ayuda, si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que dicha ayuda es compatible con el mercado común. Por el contrario, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le ha permitido superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse las sentencias de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 70 y jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 30; véase también, en este sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartados 52 a 54).

91 En el caso de autos, el control de legalidad efectuado por el Tribunal en el marco del examen del primer motivo tiene por objeto examinar si la fase previa de examen dio lugar a serias dificultades a la hora de analizar la medida denunciada y de apreciar la posibilidad de calificarla de ayuda existente. Por consiguiente, en el marco de este motivo, mediante el que las demandantes alegan la vulneración de sus derechos de procedimiento derivados del artículo 108 TFUE, apartado 2, no incumbe al Tribunal controlar, como tal, la apreciación por parte de la Comisión de la posibilidad de calificar la medida controvertida como ayuda existente ni la compatibilidad de esa medida con el mercado interior, sino únicamente evaluar si, en esa apreciación, se enfrentaba a dificultades serias.

92 El concepto de dificultades serias reviste carácter objetivo, toda vez que la existencia de estas no solo debe buscarse en las circunstancias de la adopción de la decisión tomada por la Comisión tras el examen previo, sino también en las apreciaciones en las que se ha basado la Comisión (véanse las sentencias de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 71 y jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 31).

93 De ello se deduce que la legalidad de una decisión de no formular objeciones, basada en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento 2015/1589, depende de si la apreciación de la información y de los datos de que disponía o podría haber dispuesto la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 71), durante el examen previo de la medida notificada, debería haber planteado objetivamente dudas sobre la compatibilidad de esa medida con el mercado interior, dado que tales dudas deben dar lugar a la apertura de un procedimiento de investigación formal en el que pueden participar las partes interesadas a las que se refiere el artículo 1, letra h), de dicho Reglamento (sentencias de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 72, y de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 32).

94 De la jurisprudencia se desprende igualmente que el carácter insuficiente o incompleto del examen llevado a cabo por la Comisión durante la fase de examen previo constituye un indicio de la existencia de dificultades serias (véanse las sentencias de 10 de febrero de 2009, Deutsche Post y DHL International/Comisión, T-388/03, EU:T:2009:30, apartado 95 y jurisprudencia citada, y de 19 de septiembre de 2018, HH Ferries y otros/Comisión, T-68/15, EU:T:2018:563, apartado 62).

95 Incumbe a las demandantes probar la existencia de dificultades serias, prueba que pueden aportar a partir de un conjunto de indicios concordantes (sentencia de 19 de septiembre de 2018, HH Ferries y otros/Comisión, T-68/15, EU:T:2018:563, apartado 63; véase también, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2015, Pollmeier Massivholz/Comisión, T-89/09, EU:T:2015:153, apartado 51 y jurisprudencia citada).

96 En el caso de autos, las demandantes estiman que, en el marco de la fase previa de examen, la Comisión encontró serias dificultades a la hora de analizar la medida denunciada y de apreciar de la posibilidad de calificarla de ayuda existente. Invocaron tres indicios, a saber, la duración de la fase previa de examen, la motivación de la Decisión impugnada y la actitud de la Comisión. Procede examinar sucesivamente estos tres aspectos.

a) Sobre la duración de la fase previa de examen

97 Procede hacer constar que transcurrieron veintinueve meses entre la presentación de las denuncias, el 16 de junio y el 12 de agosto de 2015, y la adopción de la Decisión impugnada, el 23 de noviembre de 2017.

98 La Comisión alega que la duración de la fase previa de examen, de veintinueve meses, se justifica, en particular, por las solicitudes de información a las autoridades alemanas, la comunicación de dicha información, la reunión con esas autoridades y sus compromisos. Destaca igualmente el tiempo necesario para examinar las modificaciones legislativas cuestionadas por las demandantes y tener en cuenta sus observaciones en relación con la evaluación provisional que ella les había remitido el 14 de febrero de 2017.

99 A este respecto, si bien tal duración puede constituir un indicio de la existencia de dudas en cuanto a la calificación como ayuda existente de la medida denunciada o a la compatibilidad de dicha medida con el mercado interior, no permite por sí sola concluir que la fase previa de examen diera lugar a dificultades serias que obligaran a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse las sentencias de 24 de enero de 2013, 3F/Comisión, C-646/11 P, no publicada, EU:C:2013:36, apartado 32 y jurisprudencia citada, y de 12 de diciembre de 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid y Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Comisión, T-95/03, EU:T:2006:385, apartado 135).

100 Por otra parte, procede recordar que, según la jurisprudencia, la duración razonable de un procedimiento de examen previo debe apreciarse en función de las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, del contexto de este, de las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión y de la complejidad del asunto (véase la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Trajektna luka Split/Comisión, T-57/15, no publicada, EU:T:2016:470, apartado 65 y jurisprudencia citada).

101 Además, si bien el punto 47 del Código de Buenas Prácticas para los Procedimientos de Control de las Ayudas Estatales (DO 2009, C 136, p. 13) prevé que «la Comisión hará todo lo posible por investigar las denuncias en un plazo orientativo de doce meses a partir de su recepción», precisa, no obstante, que «este plazo no supone un compromiso vinculante [y que] en función de las circunstancias de cada asunto, la posible necesidad de pedir información complementaria al denunciante, al Estado miembro o a las partes interesadas puede prorrogar la investigación de una denuncia».

102 En el caso de autos, a pesar del carácter particularmente sucinto de las denuncias, su examen requería el análisis de un gran volumen de documentos, inclusive, dada la sucesión de distintas leyes entre 1956 y 2015, de numerosos textos legislativos que revisten cierta complejidad, así como la identificación de los importes concedidos a las asociaciones de cabecera durante dicho período.

103 Así, en numerosas ocasiones la Comisión tuvo que solicitar explicaciones e información a las autoridades alemanas, que tuvieron que efectuar las investigaciones necesarias para facilitar los datos requeridos. En varias ocasiones la Comisión instó a las demandantes a presentar observaciones.

104 Por lo tanto, aunque la duración de la fase previa de examen fue más bien prolongada, sobrepasando manifiestamente el plazo indicativo de doce meses mencionado por la Comisión en su Código de Buenas Prácticas, de los autos no se deduce que tal duración se debiera a dificultades serias encontradas a la hora de analizar la medida denunciada o de apreciar la posibilidad de calificarla de ayuda existente.

105 Además, como se desprende de la jurisprudencia y del punto 48 del Código de Buenas Prácticas, la Comisión tiene derecho a conceder diferentes grados de prioridad a las denuncias que se le presenten (sentencias de 4 de marzo de 1999, Ufex y otros/Comisión, C-119/97 P, EU:C:1999:116, apartado 88, y de 4 de julio de 2007, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, T-475/04, EU:T:2007:196, apartado 158).

106 Habida cuenta de todas estas consideraciones, procede concluir que la duración de la fase previa de examen no demuestra que la Comisión se enfrentara a serias dificultades en su apreciación de dicha medida como ayuda existente.

b) Sobre la motivación de la Decisión impugnada

107 Por lo que respecta a la motivación de la Decisión impugnada, de la jurisprudencia se desprende que el carácter insuficiente o incompleto del examen llevado a cabo por la Comisión durante el examen previo constituye un indicio de la existencia de dificultades serias (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2017, Bayerische Motoren Werke/Comisión, T-671/14, EU:T:2017:599, apartado 39 y jurisprudencia citada). Mediante la motivación expuesta en una decisión de no incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión da cuenta del examen que efectuó del apoyo financiero, por lo que la motivación de tal Decisión puede constituir una indicación sobre el carácter suficientemente completo o suficiente de ese examen.

108 A este respecto, en la decisión que adopta al término del examen de la denuncia, como la Decisión impugnada, la Comisión está obligada a exponer de manera suficiente al denunciante las razones por las que los elementos de hecho y de Derecho invocados en la denuncia no han sido suficientes para demostrar que la medida controvertida debía suscitar dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. Así pues, debe existir una correlación entre las alegaciones contenidas en la denuncia y las explicaciones que la Comisión aporta en la decisión de no formular objeciones o, como en el caso de autos, de no incoar el procedimiento de investigación formal (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 96).

109 Sin embargo, la Comisión no está obligada a pronunciarse sobre todas las alegaciones que los interesados aduzcan, sino que le basta con exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revisten una importancia esencial en el sistema de la decisión (véase la sentencia de 3 de marzo de 2010, Bundesverband deutscher Banken/Comisión, T-36/06, EU:T:2010:61, apartado 45 y jurisprudencia citada). Por otra parte, la Comisión no está obligada a definir su postura sobre los elementos invocados en una denuncia cuando estén manifiestamente fuera de contexto, carezcan de significado o sean claramente secundarios (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 63 y 64, y de 28 de marzo de 2012, Ryanair/Comisión, T-123/09, EU:T:2012:164, apartado 180).

110 En el caso de autos, procede señalar que, en los apartados 32 y 33 de la Decisión impugnada, la Comisión recordó el tenor de la normativa de la Unión aplicable y, más concretamente, la definición del concepto de ayuda existente. En los apartados 34 a 43 de dicha Decisión, la Comisión describió la evolución legislativa, entre 1956 y 2014, en relación con las medidas controvertidas, precisando en cada ocasión el importe del apoyo financiero concedido a las asociaciones de cabecera y el origen de esa ayuda financiera. De esa exposición se desprende que tal apoyo financiero provenía bien de las tasas de concesión relativas a la lotería y a las apuestas deportivas, bien de los tributos sobre los juegos de azar, o bien simultáneamente del presupuesto del estado federado de Baja Sajonia y de los tributos sobre los juegos de azar cuando los ingresos de estos últimos superaban un determinado importe.

111 En el apartado 47 de la Decisión impugnada, la Comisión constató que ni la finalidad del apoyo financiero público ni sus beneficiarios habían variado desde 1956. En los apartados 48 y 49 de dicha Decisión, la Comisión se pronunció sobre las críticas a las regulaciones de 1997 y de 2014, mencionadas por las demandantes en sus denuncias. Según las demandantes, tales regulaciones contienen modificaciones de calado y constituyen ayudas nuevas que favorecen a las asociaciones de cabecera gracias a la concesión de importes a tanto alzado que garantizan a esas organizaciones una seguridad en la programación.

112 Por lo que respecta, en primer lugar, al paso de una cantidad expresada en porcentajes a un importe a tanto alzado, que supuestamente tuvo lugar en 1997, la Comisión señaló que tal modificación no se había producido en 1997, como se indicaba erróneamente en la denuncia, sino en 2004, en el marco de la Ley de 2004 de acompañamiento a los presupuestos. Remitiéndose a la motivación del artículo 11 del proyecto de dicha Ley, declaró que no había ninguna modificación sustancial, al no

afectar esa modificación al derecho fundamental de las asociaciones de cabecera a recibir apoyo financiero público para los servicios de asistencia social que prestaban. Añadió que la modificación solo afectaba al importe de la ayuda y que había provocado una reducción del apoyo financiero a las asociaciones caritativas.

113 Por otra parte, en cuanto a la supuesta supresión del vínculo existente entre el apoyo financiero al sector caritativo y los tributos procedentes de los juegos de azar, operada por la WohlFödG, la Comisión, remitiéndose a las disposiciones legales desde 1956, estimó que no se habían modificado ni la naturaleza ni la fuente del apoyo financiero, puesto que las tasas de concesión pagadas por los organizadores de juegos de azar habían seguido incorporándose al presupuesto del estado federado de Baja Sajonia.

114 Aunque la Comisión no se ha pronunciado expresamente sobre el objetivo de un supuesto aumento de la previsibilidad, gracias a la concesión de un importe a tanto alzado que permite una mejor planificación de las actividades sociales de las asociaciones caritativas, sí examinó la cuestión de si la concesión de importes a tanto alzado suponía una modificación sustancial del régimen de ayudas, cuestión a la que respondió negativamente.

115 En cuanto a los objetivos supuestamente perseguidos por los proyectos de ley citados por las demandantes, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 107 TFUE no distingue las intervenciones estatales sobre la base de sus causas o de sus objetivos, sino que las define en función de sus efectos (sentencias de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartados 87 y 89, y de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 87). Así pues, el análisis de las medidas controvertidas efectuado por la Comisión no debía necesariamente tener en cuenta los objetivos alegados por las demandantes, incluso aunque fueran los objetivos reales perseguidos por las autoridades alemanas con la modificación de las medidas controvertidas.

116 En lo que atañe a la supuesta omisión de la Comisión de pronunciarse sobre si la evolución creciente del apoyo financiero entre 1956 y 2015 respetaba el umbral del 20 % fijado en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, procede señalar que, como se desprende en particular de los considerandos 33 y 50 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó que las modificaciones efectuadas desde 1956 sobre las medidas de apoyo al sector caritativo eran de carácter puramente formal o administrativo, al margen de la evolución concreta de los importes en cuestión. Por lo tanto, no era necesaria una motivación específica en cuanto a la eventual observancia de dicho umbral.

117 En cualquier caso, de los datos financieros que le comunicaron las autoridades alemanas durante el procedimiento administrativo previo se infiere que los incrementos del importe del apoyo financiero no dieron lugar, en su conjunto, a un nivel de ayuda superior en más de un 20 % al importe inicial de esta.

118 Por último, procede señalar que la Comisión no estaba vinculada en modo alguno por las declaraciones del Niedersächsischer Landesrechnungshof (Tribunal de Cuentas del estado federado de Baja Sajonia) y que, por lo tanto, el hecho de que no se pronunciara sobre tales declaraciones no puede influir en la cuestión de la existencia de dificultades serias.

119 De estos elementos resulta que la motivación de la Decisión impugnada no demuestra que la Comisión realizara un examen superficial, insuficiente o incompleto de la medida controvertida o que encontrara dificultades serias en su apreciación de dicha medida como ayuda existente. Las demandantes tampoco han demostrado que, en la Decisión impugnada, la Comisión no tratara eficazmente alguna de las alegaciones que figuraba en sus denuncias, distinta de aquellas que sean secundarias, carezcan de significado o se encuentren fuera de contexto.

c) Sobre la actitud de la Comisión

120 Por lo que respecta a la actitud de la Comisión y, más concretamente, a sus contactos con las autoridades alemanas, de la jurisprudencia se desprende que el mero hecho de que se hayan entablado debates entre la Comisión y el Estado miembro afectado durante el examen previo y de que, en ese contexto, la Comisión haya podido solicitar información adicional sobre las medidas sujetas a su control no puede, en sí mismo, considerarse un indicio de que dicha institución se enfrentaba a serias dificultades de apreciación (sentencia de 10 de julio de 2012, TF1 y otros/Comisión, T-520/09, no publicada, EU:T:2012:352, apartado 76).

121 Conforme a la finalidad del artículo 108 TFUE, apartado 3, y al deber de buena administración que le incumbe, la Comisión puede, en particular, iniciar un diálogo con el Estado de que se trate o con terceros con objeto de superar en el transcurso del procedimiento previo las dificultades que en su caso hayan surgido. Pues bien, esta facultad presupone que la Comisión puede adaptar su postura en función de los resultados del diálogo entablado, sin que esta adaptación deba interpretarse *a priori* como la acreditación de la existencia de serias dificultades (sentencias de 13 de junio de 2013, Ryanair/Comisión, C-287/12 P, no publicada, EU:C:2013:395, apartado 71, y de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 35). Por consiguiente, la Comisión puede adoptar legalmente, sobre la base del artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2015/1589, una decisión mediante la cual, al mismo tiempo que constata la inexistencia de una ayuda de Estado, toma nota de los compromisos adoptados por el Estado miembro (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 36; véase también, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2013, Ryanair/Comisión, C-287/12 P, no publicada, EU:C:2013:395, apartado 72).

122 En el caso de autos, dada la necesidad de analizar la legislación de que se trata y los extractos sobre el apoyo financiero a las asociaciones caritativas desde 1957, el número de solicitudes de información y de contactos por correspondencia, así como la organización de una reunión, pueden acreditar la existencia de dificultades materiales para comprender correctamente el funcionamiento del dispositivo regulatorio de que se trata, pero no pueden interpretarse *a priori* en el sentido de que demuestran la existencia de dificultades serias en la calificación de la medida denunciada por las demandantes.

123 En cuanto a la recomendación hecha, a las autoridades alemanas, de adaptar el apoyo financiero a la Decisión SIEG de 2012, procede declarar que se trata de un acto que no puede reprocharse a la Comisión, como tampoco constituir un indicio de la existencia de dificultades serias que obliguen a incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

124 En efecto, la Comisión había informado a las autoridades alemanas simultáneamente de que, a su juicio, el apoyo financiero podía calificarse de ayuda existente y de que dicha medida no cumplía los requisitos establecidos en la Decisión SIEG de 2012. De los autos no se desprende que la primera apreciación, relativa al carácter existente de la ayuda, dependiera de la adecuación, por parte de las autoridades alemanas, del apoyo financiero a la referida Decisión.

125 En realidad, el hecho de que las autoridades alemanas emprendieran espontáneamente las actuaciones necesarias para que la ayuda existente se atuviera a la Decisión SIEG de 2012 evitaba a la Comisión tener que proponer, con arreglo al artículo 22 del Reglamento 2015/1589, la adopción de medidas apropiadas.

126 De estos elementos resulta que la actitud de la Comisión criticada por las demandantes no puede interpretarse como un indicio de la existencia de dificultades serias que requieran la incoación del procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

127 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que el conjunto de indicios examinados, apreciados globalmente, no demuestran la existencia de tales dificultades serias.

128 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo por infundado.

B. Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

129 Mediante su segundo motivo, las demandantes alegan que la motivación de la Decisión impugnada es relativamente parca e insuficiente, ignora conceptos del Derecho de la Unión, describe de manera truncada la situación jurídica pertinente y no contiene ninguna referencia jurisprudencial. En su réplica, precisan que la Comisión no respondió a la imputación basada en la mayor previsibilidad de los recursos para mejorar la planificación de las actividades sociales por parte de las asociaciones caritativas.

130 Procede señalar que las alegaciones de las demandantes, formalmente formuladas en el marco del segundo motivo, en realidad se corresponden con las presentadas en el marco del primer motivo con el fin de demostrar que la insuficiencia de motivación de la Decisión impugnada es un indicio de la existencia de dificultades serias que obligan a incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

131 Así pues, por los mismos fundamentos de Derecho expuestos en los anteriores apartados 107 a 119, procede declarar que la motivación de la Decisión impugnada era suficiente para permitir a las demandantes comprender las razones por las que la Comisión, habida cuenta, en particular, de los elementos invocados en las denuncias de estas, consideraba que la medida controvertida no había sido objeto de una modificación sustancial.

132 En consecuencia, se desestima el segundo motivo.

C. Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración de los artículos 107 TFUE y siguientes

1. Sobre la admisibilidad

133 Es preciso recordar que la admisibilidad de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra un acto del que no es destinataria, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, está supeditada al requisito de que se le reconozca la legitimación activa, lo que ocurre en dos supuestos. Por una parte, puede interponer recurso a condición de que el acto la afecte directa e individualmente. Por otra parte, esa persona puede interponer recurso contra un acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución si dicho acto la afecta directamente (véase la sentencia de 4 de diciembre de 2019, PGNiG Supply & Trading/Comisión, C-117/18 P, no publicada, EU:C:2019:1042, apartado 26 y jurisprudencia citada).

134 Procede examinar el segundo caso, relativo al segundo supuesto del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto.

135 La Comisión y las coadyuvantes sostienen que no puede considerarse que la Decisión impugnada constituya un acto reglamentario que afecte directamente a las demandantes, en el sentido del segundo supuesto del párrafo cuarto del artículo 263 TFUE.

136 Por un lado, la Comisión y las coadyuvantes sostienen que la Decisión impugnada no es un acto reglamentario, al no ser de alcance general, puesto que el apoyo financiero establecido por la WohlFödG al que se refiere la Decisión impugnada no constituye un régimen de ayudas en el sentido del artículo 1, letra d), primer supuesto, del Reglamento 2015/1589. Por consiguiente, los principios emanados de la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), no son, según ellas, aplicables al caso de autos.

137 En efecto, en primer lugar, la Comisión y las coadyuvantes alegan que los beneficiarios no están definidos de manera general y abstracta, sino que son identificables, ya que el apoyo financiero se concede a las asociaciones de cabecera miembros de la LAG, es decir, a las trece federaciones del sector de la acción social no pública en Baja Sajonia. En segundo lugar, estas partes aducen que las disposiciones que prevén tal ayuda requieren medidas de aplicación adicionales, a saber, la celebración de un convenio de subvención o, en su defecto, la adopción de una orden ministerial que regule, en particular, el reparto de dicha ayuda. En tercer lugar, en la medida en que el apoyo financiero pudiera calificarse de ayuda de Estado, constituiría un régimen de ayuda en el sentido del artículo 1, letra d), segundo supuesto, del Reglamento 2015/1589, que afectaría a «una o varias empresas», y no a empresas definidas de forma general y abstracta.

138 Por otro lado, la Comisión y las coadyuvantes alegan que la Decisión impugnada no afecta directamente a las demandantes. Según ellas, las demandantes no han demostrado a este respecto las razones por las que la Decisión impugnada puede colocarlas en una situación competitiva desventajosa y, por tanto, producir efectos en su situación jurídica. Añaden que la medida controvertida tenía exclusivamente por objeto la concesión de apoyo financiero a las asociaciones de cabecera reunidas en la LAG, y no la distribución posterior de recursos financieros a las entidades miembros de esas organizaciones, distribución que, por otra parte, es competencia de esas organizaciones. Concluyen que solo esta distribución puede afectar a la situación jurídica de las demandantes.

139 Las demandantes rebaten esta alegación.

140 A este respecto, es preciso recordar que, mediante el Tratado de Lisboa, se añadió al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, un segundo supuesto que flexibilizó los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos por personas físicas y jurídicas. En efecto, ese supuesto, sin supeditar la admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos por personas físicas y jurídicas al requisito relativo a la afectación individual, abre esta vía de recurso respecto a los «actos reglamentarios», es decir, todos los actos no legislativos de alcance general que no incluyan medidas de ejecución y afecten directamente a una parte demandante (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 57, y de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartados 22 y 28).

141 Los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto, son acumulativos, de modo que, si no concurre uno de ellos, el recurso de anulación interpuesto contra dicho acto deba considerarse inadmisible.

a) Sobre la calificación como acto reglamentario de la Decisión impugnada

142 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto tiene alcance general si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos frente a categorías de personas consideradas de manera general y abstracta (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 29 y jurisprudencia citada).

143 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado, en el ámbito de las ayudas de Estado, que las decisiones de la Comisión que tienen por objeto autorizar o prohibir un régimen nacional tienen alcance general. Dicho alcance general resulta del hecho de que tales decisiones se aplican a situaciones determinadas objetivamente y producen efectos jurídicos en relación con una categoría de

personas consideradas de manera general y abstracta (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 31 y jurisprudencia citada).

144 El artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589 define el concepto de régimen de ayudas en el sentido de que comprende, en el marco de un primer supuesto definido en la primera parte de la frase, «el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales» y, en el marco de un segundo supuesto definido en la segunda parte de la frase, «todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado». Ni de esta definición ni de la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), se desprende que un régimen de ayudas que pueda estar comprendido en el segundo supuesto del concepto de «régimen de ayudas» previsto en el artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589 carezca de alcance general.

145 En el caso de autos, en primer lugar procede señalar que el artículo 1 de la WohlFödG dispone que «el sector caritativo no público se sustentará mediante ayudas financieras del estado federado [de Baja Sajonia]», por lo que esta medida legislativa afecta al sector caritativo no público en su conjunto y a escala de dicho estado federado.

146 Del mismo modo, el título del artículo 2 de la WohlFödG menciona que el estado federado concederá la ayuda económica, en particular, a las asociaciones del sector caritativo no público, indicando con ello que los beneficiarios de la ayuda son el conjunto de asociaciones del sector caritativo no público del estado federado de Baja Sajonia, definidas de manera general y abstracta. Por otra parte, el artículo 2, apartado 1, punto 1, de la WohlFödG precisa que el apoyo financiero previsto en esa ley se concede a las asociaciones de cabecera miembros de la LAG. En consecuencia, dicha ley se refiere a una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta, a saber, asociaciones de cabecera que operan en el sector caritativo no público del estado federado de Baja Sajonia y miembros de la LAG.

147 En efecto, tal como se desprende de su preámbulo y del artículo 2 de sus estatutos, la LAG constituye la agrupación de las trece federaciones de cabecera del sector de la acción social no pública en Baja Sajonia, que son miembros de la LAG desde una fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley de 1956 sobre la lotería. Además, el artículo 3, apartado 2, de la WohlFödG dispone que el abono del apoyo financiero está supeditado a la celebración de un convenio de subvención entre el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia y las asociaciones de cabecera reunidas en la LAG, de modo que la admisión de una asociación de cabecera adicional como miembro de la LAG requeriría la celebración de un nuevo convenio de subvención.

148 Sin embargo, por un lado, esas circunstancias no excluyen que otras asociaciones de cabecera se conviertan en miembros de la LAG. Esta última, en efecto, según el artículo 2, apartado 2, de sus estatutos, puede admitir nuevos miembros, siempre que una asociación de cabecera candidata cumpla los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 2, de dichos estatutos, que exigen, en particular, que las actividades de tal asociación candidata pertenezcan al ámbito de la acción social no pública con fines de utilidad pública, caritativos o religiosos en el sentido del Código Tributario, y que la admisión de dicha asociación sea aceptada por la Oficina de la LAG. Además, ni del tenor de la WohlFödG ni de los autos que obran ante el Tribunal se desprende que, en caso de que una asociación de cabecera sea admitida como miembro de la LAG, no puedan celebrar un nuevo convenio de subvención el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia y las asociaciones de cabecera reunidas en la LAG.

149 Por otro lado, la naturaleza reglamentaria de un acto no se pone en tela de juicio por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que conste que dicha aplicación se hace en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el acto y relacionada con la finalidad de este (sentencia de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, EU:C:1968:43, p. 221). En el mismo sentido, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que una empresa determinada fuera, de hecho, el único beneficiario de un régimen de ayudas correspondiente a una exención de un impuesto especial no excluía que los beneficiarios de dicha exención estuvieran definidos de manera general y abstracta (véase, en este sentido, el auto de 7 de diciembre de 2017, Irlanda/Comisión, C-369/16 P, no publicado, EU:C:2017:955, apartado 39).

150 En segundo lugar, es preciso señalar que, en virtud del artículo 2, apartado 2, del convenio de subvención de 2016 (véase el anterior apartado 24), las asociaciones de cabecera, beneficiarias directas del apoyo financiero, pueden transferir a sus propios miembros los fondos puestos a su disposición, que constituyen beneficiarios indirectos de ese apoyo financiero. Además, las asociaciones de cabecera podrían acoger nuevas organizaciones caritativas como miembros locales o regionales establecidos en el estado federado de Baja Sajonia. Esos miembros locales o regionales constituyen una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta.

151 En tercer lugar, la Comisión concluyó en la Decisión impugnada que, en la medida en que el apoyo financiero controvertido constituía una ayuda, era una ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589. En este contexto, aun cuando los beneficiarios de la medida controvertida constituyan un círculo restringido, dicha Decisión hace perdurar los efectos de la medida general y abstracta que constituye esa ayuda respecto de un número indeterminado de competidores de los beneficiarios, directos o indirectos, de esa ayuda, de modo que la referida Decisión se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos respecto de categorías de personas contempladas de manera general y abstracta (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartados 31, 36 y 38).

152 Habida cuenta de la exposición anterior, procede considerar que la Decisión impugnada tiene alcance general y que, por ello, constituye un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto.

b) Sobre la afectación directa de las demandantes

153 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, como se establece en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, exige que se reúnan dos criterios acumuladamente, a saber, que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica del particular y, por otro, no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 42 y jurisprudencia citada).

154 Por lo que respecta específicamente a las normas relativas a las ayudas de Estado, es preciso subrayar que tienen como objetivo preservar la competencia. Así pues, en este ámbito, el hecho de que una decisión de la Comisión deje intactos los efectos de medidas nacionales respecto de las que la parte demandante, en una reclamación dirigida a esa institución, ha alegado que no son compatibles con dicho objetivo y que la colocan en una posición competitiva desventajosa permite concluir que dicha decisión afecta directamente a su situación jurídica, en particular a su derecho, resultante de las

disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado, a no verse sometido a una competencia falseada por las medidas nacionales en cuestión (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 43 y jurisprudencia citada).

155 Por lo que respecta al primero de los dos criterios mencionados en el anterior apartado 153, el Tribunal de Justicia ha señalado que, si bien 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 un demandante y los beneficiarios de las medidas nacionales objeto de una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, como la Decisión impugnada, de la mera posibilidad de una relación de competencia no puede sin embargo inferirse que la parte demandante resulte directamente afectada (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 46 y jurisprudencia citada).

156 En efecto, en la medida en que el requisito relativo a la afectación directa exige que el acto impugnado produzca directamente efectos en la situación jurídica del demandante, el juez de la Unión está obligado a comprobar si este último ha expuesto de forma pertinente las razones por las que la decisión de la Comisión puede colocarlo en una posición competitiva desventajosa y, por lo tanto, producir efectos en su situación jurídica (sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 47).

157 En el caso de autos, la segunda demandante es una empresa prestadora de servicios de asistencia, inclusive ambulatoria, en la conurbación de Hannover, capital del estado federado de Baja Sajonia, y, en el ejercicio de sus actividades, compite con al menos algunas de las organizaciones miembros de las asociaciones de cabecera agrupadas en la LAG que se encuentran cerca de su lugar de establecimiento, extremo que no discute la Comisión. Pues bien, *a priori*, a través de sus asociaciones de cabecera estas organizaciones pueden optar a recibir una parte de los fondos abonados por el estado federado de Baja Sajonia en el marco del apoyo financiero de que se trata. Dicha ayuda, además, en la medida en que permite cubrir los gastos de funcionamiento de las asociaciones de cabecera, también beneficia a esas organizaciones, en tanto en cuanto miembros de tales asociaciones.

158 En la medida en que no corresponde al juez de la Unión, en la fase de examen de la admisibilidad, pronunciarse con carácter definitivo sobre las relaciones de competencia entre una parte demandante y los beneficiarios del apoyo financiero de que se trata, procede considerar que la segunda demandante justificó pertinentemente que la Decisión impugnada, que deja intactos los efectos de ese apoyo financiero, puede colocarla en una situación competitiva desventajosa y que, por lo tanto, tal Decisión afecta directamente a su situación jurídica, en particular a su derecho a no verse sometida en ese mercado a una competencia falseada por el apoyo financiero (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 50).

159 Por tratarse de un solo e idéntico recurso, no procede examinar la legitimación activa de la primera demandante (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, EU:C:1993:111, apartado 31).

160 Por lo que respecta al segundo de los criterios mencionados en el anterior apartado 153, basta con señalar que, habida cuenta de que en la Decisión impugnada la Comisión concluyó que, en tanto en cuanto la medida denunciada constituye una ayuda, es una ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589, tal Decisión deja intactos los efectos de la medida controvertida y produce sus efectos jurídicos de manera puramente automática en virtud únicamente de la normativa de la Unión y sin aplicación de otras normas intermedias (véase, en este

sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 54).

161 A la vista de lo anterior, procede concluir que la Decisión impugnada afecta directamente a las demandantes.

c) Sobre la existencia de medidas de ejecución

162 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la expresión «que no incluyan medidas de ejecución», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto, debe interpretarse a la luz del objetivo de dicha disposición, que consiste —como se deduce de sus trabajos preparatorios— en evitar que un particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para poder acceder al juez. Cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica, sin requerir medidas de ejecución, existe el riesgo de que dicha persona se vea desprovista de tutela judicial efectiva si no dispone de una vía de recurso ante el juez de la Unión para cuestionar 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, esta solo 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 (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 58 y jurisprudencia citada).

163 En cambio, cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado con independencia de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros. Las personas físicas o jurídicas que, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el 263 TFUE, párrafo cuarto, no puedan impugnar directamente un acto reglamentario de la Unión ante el juez de la Unión quedan protegidas contra la aplicación de dicho acto en lo que a ellas respecta mediante la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que ese acto incluya (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 59 y jurisprudencia citada).

164 Cuando la aplicación de tal acto es competencia de las instituciones, de los órganos o de los organismos de la Unión, las personas físicas o jurídicas pueden interponer un recurso directo contra los actos de aplicación ante el juez de la Unión, con los requisitos que establece el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, e invocar en apoyo de ese recurso la ilegalidad del acto de base de que se trate, con arreglo al artículo 277 TFUE. Cuando esta aplicación es competencia de los Estados miembros, esas personas pueden alegar ante los tribunales nacionales la invalidez del acto de base de que se trate e inducirlos a consultar al Tribunal de Justicia mediante cuestiones prejudiciales sobre la base del artículo 267 TFUE (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 60 y jurisprudencia citada).

165 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, debe considerarse la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto. Así pues, es irrelevante la cuestión de si el acto de que se trata incluye medidas de ejecución con respecto a otros justiciables. Además, en el marco de esta apreciación, es preciso referirse exclusivamente al objeto del recurso (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 61 y jurisprudencia citada).

166 En el caso de autos, como por otra parte reconoce la Comisión, la Decisión impugnada no conlleva medidas de ejecución con respecto a las demandantes.

167 En efecto, por un lado, no existe ninguna medida de ejecución de la Decisión impugnada que emane de la Comisión o de otras instituciones de la Unión.

168 Por otro lado, no conciernen a las demandantes las medidas nacionales de ejecución eventualmente pertinentes en el caso de autos, concretamente la celebración de un convenio de subvención o la adopción de una orden ministerial relativa, en particular, al reparto de la ayuda económica entre las asociaciones de cabecera miembros de la LAG. En efecto, la situación de las demandantes se distingue de la de los beneficiarios, directos o indirectos, del apoyo financiero, en la medida en que ellas no pueden convertirse en miembros de tal asociación, ni de la LAG, habida cuenta de que no cumplen los requisitos establecidos a tal efecto, en particular el vinculado a la naturaleza caritativa de sus actividades. En estas circunstancias, resultaría artificial esperar que las demandantes tuvieran que impugnar ante un tribunal nacional un convenio de subvención, una orden ministerial o cualquier otra medida nacional relativa al reparto del apoyo financiero, a fin de inducirlo a consultar al Tribunal de Justicia sobre la validez de la Decisión impugnada relativa a la apoyo financiero de que se trata (véanse, por analogía, las sentencias de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartados 65 a 67, y de 28 de octubre de 2020, Associazione GranoSalus/Comisión, C-313/19 P, no publicada, EU:C:2020:869, apartados 38 a 42).

169 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que también debe declararse la admisibilidad del recurso en la medida en que se basa en el tercer motivo.

2. Sobre el fondo

170 El tercer motivo consta de dos partes. En la primera parte las demandantes alegan que la Comisión, infringiendo los artículos 107 TFUE y siguientes, consideró que el apoyo financiero constituía una ayuda existente, conforme al artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589. En la segunda parte, las demandantes sostienen que tal medida controvertida reúne todos los requisitos de una ayuda de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE.

a) Sobre la primera parte, relativa a los errores en la calificación del apoyo económico como ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589

171 Mediante la primera parte del tercer motivo, las demandantes sostienen que el apoyo financiero no era una ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589 y, con carácter subsidiario, suponiendo que dicha medida controvertida pudiera haber constituido una ayuda existente, que esta había sido sustancialmente modificada, convirtiéndose, con la entrada en vigor de la WohlFödG, en una ayuda nueva en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase, o del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.

1) Sobre el error en cuanto a la calificación del apoyo financiero como ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589

172 En primer lugar, las demandantes afirman que, aunque el apoyo financiero estuviera previsto en el artículo 12 de la Ley de 1956 sobre la lotería, es probable que no se ejecutara y abonara efectivamente por primera vez a las asociaciones de cabecera hasta después del 1 de enero de 1958, fecha de entrada en vigor del Tratado CEE en la República Federal de Alemania.

173 La Comisión replica que las demandantes solo formulan hipótesis, sin pruebas, y que no expusieron esta alegación antes de la adopción de la Decisión impugnada. Señala además, apoyada por las terceras coadyuvantes, que las demandantes no niegan que la transferencia de los cánones a las asociaciones de cabecera receptoras ya tenía lugar en 1957, antes de la entrada en vigor del Tratado CEE. Remitiéndose a documentos de archivos, DWEK añade que las primeras transferencias efectivas de recursos tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del Tratado CEE.

174 A este respecto, procede recordar que el momento de la ejecución de un régimen de ayudas o de una ayuda individual es el de la adopción o la celebración del acto jurídicamente vinculante por el cual la autoridad nacional competente se compromete, de manera incondicional, a conceder la ayuda a los beneficiarios (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2018, BSCA/Comisión, T-818/14, EU:T:2018:33, apartado 72 y jurisprudencia citada).

175 En el caso de autos, consta que el acto que preveía el abono del apoyo financiero a las asociaciones caritativas de cabecera era la Ley de 1956 sobre la lotería, adoptada el 27 de febrero de 1956 y que entró en vigor ese mismo día. Además, como se ha indicado en el anterior apartado 10, en 1956 se publicaron en el Niedersächsisches Ministerialblatt las Directrices relativas a la utilización del canon sobre las concesiones para la realización de obras sociales. En consecuencia, tanto esa Ley como esas directrices fueron adoptadas antes de la fecha de entrada en vigor del Tratado CEE.

176 Además, de los autos ante el Tribunal se desprende que en 1956 y en 1957 se concedieron importes a las asociaciones del sector caritativo. De este modo, refiriéndose a la sección 13 de los presupuestos del estado federado de Baja Sajonia en 1956 y en 1957, las propias demandantes mencionan el abono de 6,8 millones de marcos alemanes en 1956. Aparte de los documentos de archivos presentados por DWEK, procede señalar que los importes abonados en 1956 y en 1957 están precisados en el anexo 16 de la comunicación del Gobierno alemán de 6 de abril de 2016, que contiene los importes de las ayudas concedidas a la acción caritativa no pública desde 1957. Por consiguiente, los pagos efectivos del apoyo financiero de que se trata también tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del Tratado CEE (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de abril de 2016, Irlanda y Aughinish Alumina/Comisión, T-50/06 RENV II y T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, apartado 201).

177 De ello se deduce que el apoyo financiero en cuestión se ejecutaba antes de la entrada en vigor del Tratado CEE y que la Comisión podía considerar que esta medida, en tanto en cuanto constituía una ayuda, era una ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589.

178 En segundo lugar, las demandantes alegan que en 1956 aún no existía un mercado de asistencia ambulatoria y estacionaria, ya que la propia población se ocupaba de la generación anciana o de los enfermos. Consideran que el apoyo financiero se convirtió en una ayuda nueva por razón de una posterior modificación del ámbito de la actividad del sector caritativo no público. A este respecto, las demandantes añaden que esa modificación difiere de una «evolución del mercado interior» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento 2015/1589, de modo que dicho apoyo no puede constituir una ayuda existente en el sentido de esa disposición.

179 Apoyada por las terceras coadyuvantes, la Comisión alega que las observaciones de las demandantes son inoperantes.

180 A este respecto, de la Decisión impugnada se deduce que, en la medida en que constituye una ayuda, el apoyo financiero es, desde la entrada en vigor del Tratado CEE, una ayuda existente comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589. Por consiguiente, carecen de pertinencia las alegaciones relativas a la inexistencia, en 1956, de un mercado de servicios privados de asistencia ambulatoria y estacionaria y a la inaplicabilidad del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento 2015/1589.

2) Sobre la modificación sustancial de la medida controvertida

181 Con carácter subsidiario, las demandantes alegan que, aun suponiendo que la ayuda financiada por el tributo sobre los juegos de azar e implantada en 1956 pudiera haber constituido una ayuda existente, fue modificada sustancialmente con la entrada en vigor de la WohlFödG, convirtiéndose en una ayuda nueva en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase, o del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589, según el cual constituyen ayudas nuevas, en particular, «las modificaciones de ayudas existentes». Las demandantes formulan cinco alegaciones. En primer lugar, sostienen que las asociaciones de cabecera han ganado influencia, ya que el artículo 3, apartado 3, de la WohlFödG solo prevé la posibilidad de que el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia adopte una orden ministerial en lugar del convenio de subvención cuando fracasen las negociaciones con las asociaciones caritativas sobre el modo de utilización de la ayuda, mientras que el artículo 16, apartado 2, de la Ley de 2007 sobre juegos de azar le daba la posibilidad de adoptar un reglamento unilateral en lugar de celebrar un convenio con las asociaciones de cabecera.

182 En segundo lugar, las demandantes alegan que la ayuda al sector caritativo ya no depende del mercado de los juegos de azar, sino del presupuesto del estado federado de Baja Sajonia, lo que aumenta la previsibilidad en materia de planificación.

183 En tercer lugar, las demandantes consideran que «el marco jurídico y fáctico» relativo a los ingresos de los juegos de azar y la gama de actividades de las asociaciones caritativas se modificaron sustancialmente, puesto que los ingresos procedentes de los juegos de azar ya no se consideran útiles por provenir de una actividad socialmente indeseable. En su respuesta a los escritos de formalización de la intervención, las demandantes sostienen, en esencia, que el debilitamiento de la relación entre los ingresos procedentes de los juegos de azar y el apoyo a proyectos sociales menoscaba la base de la legitimidad de la aportación controvertida.

184 En cuarto lugar, las demandantes alegan que el carácter sustancial de las modificaciones resulta de un análisis global de las modificaciones legislativas introducidas desde 1956, que en primer término comprenden el paso, en 2004, de la financiación de la ayuda mediante un porcentaje del tributo sobre los juegos de azar a una financiación expresada en un importe a tanto alzado, nutrido por dicho tributo hasta 2014 y, después, directamente desde el presupuesto del estado federado; en segundo término, la modificación de las condiciones de utilización del apoyo financiero, inicialmente determinadas con ayuda de líneas directrices del Gobierno, fijadas unilateralmente por el estado federado, y posteriormente mediante negociaciones entre el estado federado y las asociaciones de cabecera y, en tercer término, la evolución considerable del importe de la ayuda. De ello deducen las demandantes que, al menos desde 2015, tanto las modificaciones legislativas como la ayuda principal existente desde 1956 deben calificarse de ayudas nuevas.

185 En quinto lugar, las demandantes alegan que el artículo 2, apartado 3, de la WohlFödG da lugar a una modificación sustancial, ya que prevé que las asociaciones de cabecera puedan, en lo sucesivo, repartir libremente una ayuda adicional entre las áreas de actividad previstas por el convenio de subvención. Según las estimaciones de las demandantes, ello tiene como consecuencia que, de media, un 22 % de los recursos para el año 2015 se hayan podido utilizar libremente, lo que ha conllevado una modificación sustancial de la ayuda existente en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004.

186 La Comisión alega, en particular, que la mayor parte de estas imputaciones no fueron formuladas durante el procedimiento administrativo previo, por lo que no pudo pronunciarse sobre ellas en la Decisión impugnada. Por lo demás, la Comisión y las coadyuvantes rebaten estas imputaciones y consideran que las modificaciones invocadas por las demandantes no son sustanciales.

187 A este respecto, del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589 se desprende que la calificación de ayuda nueva se aplica a toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y las ayudas individuales que no sean ayudas existentes, incluidas las modificaciones de ayudas existentes.

188 Procede añadir que el artículo 4 del Reglamento n.º 794/2004, titulado «Procedimiento de notificación simplificada de determinadas modificaciones de ayudas existentes», dispone lo siguiente:

«1. A efectos de la letra c) del artículo 1 del [Reglamento n.º 659/1999], se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común. No obstante, un aumento con respecto al presupuesto inicial de un régimen de ayudas de hasta el 20 % no se considerará modificación de ayudas existentes.»

189 De esta disposición se desprende que las modificaciones de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la medida de ayuda no se consideran modificaciones de una ayuda existente. Para constituir una ayuda nueva, la modificación de una ayuda existente debe ser sustancial (sentencia de 11 de julio de 2014, Telefónica de España y Telefónica Móviles España/Comisión, T-151/11, EU:T:2014:631, apartado 62).

190 Por otra parte, solo la modificación en cuanto tal constituye una ayuda nueva. Únicamente en el supuesto de que la modificación afecte al régimen de ayuda inicial en su propia esencia dicho régimen se transforma en un nuevo régimen de ayuda. Sin embargo, no existe tal modificación sustancial cuando el elemento nuevo puede disociarse claramente del régimen inicial (sentencias de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, EU:T:2002:111, apartados 109 a 111; de 20 de marzo de 2013, Rousse Industry/Comisión, T-489/11, no publicada, EU:T:2013:144, apartado 55, y de 11 de julio de 2014, Telefónica de España y Telefónica Móviles España/Comisión, T-151/11, EU:T:2014:631, apartado 63).

191 En el caso de autos, debe comprobarse si las sucesivas evoluciones legislativas dieron lugar a una modificación sustancial del apoyo financiero establecido por la Ley de 1956 sobre la lotería. De este modo, procede examinar si tales modificaciones afectaron a los elementos constitutivos de dicho régimen de financiación, como el círculo de beneficiarios, el objetivo del apoyo financiero y la misión de servicio público confiada a los beneficiarios, así como la fuente de dicha ayuda y su importe (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, apartado 29; de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartado 41, y de 13 de diciembre de 2018, Rittinger y otros, C-492/17, EU:C:2018:1019, apartados 60 a 63).

192 Pues bien, las demandantes no discuten que los beneficiarios del apoyo financiero actual son las mismas asociaciones de cabecera que se beneficiaron de la ayuda financiada con arreglo a la Ley de 1956 sobre la lotería. Es preciso añadir que el objetivo del apoyo financiero, a saber, ayudar a las asociaciones caritativas para la prestación de servicios sociales, no ha sido modificado desde la vigencia de esa Ley de 1956 sobre la lotería.

193 En lo que atañe a las alegaciones formuladas por las demandantes y recordadas en los anteriores apartados 181 a 185, en primer lugar procede señalar que el artículo 3, apartado 3, de la WohlFödG no confirió a las asociaciones de cabecera una mayor influencia al prever la posibilidad de que el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia adoptara una orden ministerial en lugar del convenio de subvención únicamente cuando fracasaran las negociaciones con las asociaciones de cabecera sobre el modo de utilización de la ayuda. En efecto, el tenor y la interpretación de esta disposición no crean diferencias con respecto al artículo 16, apartado 2, de la Ley de 2007 sobre juegos de azar, que también ofrecía a ese ministerio la posibilidad de adoptar un

reglamento unilateral en lugar de celebrar un convenio con las asociaciones de cabecera. Como señaló DWEK, el artículo 16, apartado 2, de dicha Ley de 2007 establecía la misma habilitación que la WohlFödG.

194 En cualquier caso, la alegación relativa al incremento de la influencia de las asociaciones de cabecera no es pertinente, ya que no puede desvirtuar las apreciaciones de que la finalidad de la concesión del apoyo financiero, la naturaleza de las actividades y el círculo de beneficiarios no han evolucionado, en esencia, desde la adopción de la Ley de 1956 sobre la lotería.

195 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación relativa a la procedencia de los recursos, basta con señalar que el fondo concedido en el marco del apoyo financiero seguía proviniendo del presupuesto del estado federado de Baja Sajonia, que se nutre de los ingresos procedentes de la lotería y de los juegos de azar. Además, las demandantes no han rebatido el apartado 49 de la Decisión impugnada, en el que la Comisión precisó que la naturaleza y la fuente de la retribución no se vieron modificadas por la entrada en vigor de la WohlFödG, puesto que los empresarios de loterías siempre tuvieron que pagar al estado federado los cánones de concesión y de juegos de azar.

196 En cuanto a la mejora en términos de previsibilidad del importe concedido, favoreciendo la planificación, se destaca que, en el apartado 48 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró fundadamente que el paso de un importe expresado en porcentajes a un importe a tanto alzado, operado mediante una enmienda contenida en la Ley de 2004 de acompañamiento a los presupuestos, no constituía una modificación sustancial al no influir en el derecho fundamental de las asociaciones de cabecera a un apoyo financiero público por los servicios de asistencia social que prestan. Ello no puede ser de otro modo por lo que respecta al efecto de la WohlFödG sobre la ayuda financiera, cuando, al igual que en 2004, no se trataba de una modificación sustantiva, máxime cuando ni la Ley de 2004 de acompañamiento a los presupuestos ni la WohlFödG dieron lugar a un incremento de la subvención en comparación con los importes concedidos antes de ese paso.

197 En tercer lugar, en la medida en que las demandantes basan su alegación en la desaparición del vínculo entre los ingresos procedentes de los juegos de azar y el apoyo a proyectos sociales, procede señalar que estos elementos constitutivos de la medida no se modificaron sustancialmente, ya que los ingresos procedentes de los juegos de azar en 1957 formaban parte del presupuesto del estado federado y los proyectos sociales de las asociaciones de cabecera siguen siendo esencialmente los mismos que en 1957.

198 En cuarto lugar, es preciso hacer constar que el análisis global presentado por las demandantes no permite concluir que se haya producido una modificación que afecte sustancialmente al régimen de ayudas. En efecto, del examen de la legislación pertinente y de su evolución entre 1956 y 2016 se desprende que las modificaciones de las bases jurídicas eran de naturaleza puramente formal o administrativa, en la medida en que no tuvieron como efecto modificar de manera sustancial los elementos constitutivos de la medida, como, en particular, el importe de la ayuda concedida a los beneficiarios. Tal es el caso, concretamente, de la WohlFödG, que no ha modificado los beneficiarios de la medida, el objetivo de la ayuda, la procedencia de la ayuda ni, de forma sustancial, el importe de la ayuda.

199 En cuanto a las modificaciones de las condiciones de utilización de esta ayuda, por una parte procede señalar que, en virtud del artículo 3, apartado 3, de la WohlFödG, el Ministerio de Asuntos Sociales del estado federado de Baja Sajonia determina tales condiciones si sus «negociaciones» con la LAG fracasan, de modo que la situación no ha evolucionado significativamente desde la época en que, como se desprende del anterior apartado 10, el estado federado de Baja Sajonia fijaba unilateralmente dichos requisitos en las directrices. Por otra parte, el artículo 3, apartado 2, de la WohlFödG tiene por objeto delimitar tales negociaciones. Por tanto, de la evolución del método de determinación de las

condiciones de utilización de la referida ayuda no se infiere que esa evolución haya tenido necesariamente como efecto modificar la esencia de tales condiciones, ni que haya dado lugar a una modificación sustancial de la medida en cuestión.

200 Por lo que respecta a los importes de la ayuda, tal como se ha expuesto en el anterior apartado 117, de los datos financieros comunicados a la Comisión por las autoridades alemanas durante el procedimiento administrativo previo se desprende que los incrementos del importe del apoyo financiero no dieron lugar, en su conjunto, a un importe de la ayuda que superara el inicial en más del 20 %. Por lo tanto, las adaptaciones de los importes de la citada ayuda no superaron el umbral indicado en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004.

201 En quinto lugar, las demandantes critican el artículo 2, apartado 3, de la WohlFödG, según el cual, en el caso de gran volumen de ingresos procedentes de los tributos sobre los juegos de azar, se concederá apoyo financiero adicional, en parte, a las asociaciones de cabecera de la LAG y, en parte, a la Oficina Regional para los Problemas de Adicción (véase el anterior apartado 13). A este respecto, procede señalar que esta imputación relativa a la supuesta flexibilidad en la utilización de la ayuda adicional no fue invocada en el procedimiento administrativo previo. En cualquier caso, las demandantes no demuestran que tal ayuda adicional modifique en lo esencial el apoyo financiero, ni que constituya un elemento separable de la ayuda principal prevista en el artículo 2, apartado 1, punto 1, de la misma Ley.

202 Procede recordar asimismo que el artículo 3 de la WohlFödG describe las obras del sector caritativo no público y los requisitos impuestos a las asociaciones de cabecera reunidas en la LAG. El artículo 3, apartado 1, primera frase, de la WohlFödG precisa que «las ayudas financieras contempladas en el artículo 2, apartados 1, punto 1, y 3, punto 1, deberán utilizarse para apoyar las obras del sector caritativo no público». De ello se deduce que el apoyo financiero adicional criticado por las demandantes no constituye una modificación sustancial de la medida que la transforme en una ayuda nueva porque ese apoyo adicional pueda ser utilizado libremente por las asociaciones de cabecera. En efecto, tanto la ayuda principal como la ayuda adicional están destinadas únicamente a apoyar las obras caritativas receptoras. Por lo demás, el abono de la ayuda adicional no es sistemático, puesto que depende de la existencia de excedentes en los ingresos procedentes de los juegos de azar que superen los 147 300 000 euros.

203 De las consideraciones anteriores resulta que la medida controvertida no ha sido objeto de ninguna modificación sustancial desde su instauración en 1956. Por lo tanto, sin que sea necesario examinar la alegación de la Comisión basada en que, durante el procedimiento administrativo previo, no se planteó la cuestión de tal modificación sustancial, procede desestimar por infundada la primera parte del tercer motivo.

b) Sobre la segunda parte, relativa al error por no haber calificado el apoyo financiero como ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE

204 Mediante la segunda parte del tercer motivo, las demandantes sostienen que la medida controvertida cumple todos los requisitos para ser calificada de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE.

205 La Comisión solicita que se desestime esta parte del motivo.

206 A este respecto procede hacer constar que, mediante la segunda parte del motivo, las demandantes pretenden demostrar que el apoyo financiero en cuestión constituye una ayuda de Estado. Pues bien, es preciso señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión no realizó ninguna apreciación relativa a la calificación de dicha medida como ayuda de Estado ni se pronunció sobre la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE ni sobre la eventual compatibilidad de dicha medida

con el mercado interior. Por lo tanto, el argumento expuesto por las demandantes es inoperante. En consecuencia, debe desestimarse la segunda parte del tercer motivo, así como el tercer motivo en su totalidad.

207 De cuanto antecede se desprende que el recurso debe ser desestimado en su totalidad.

VI. Costas

208 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas, así como con las de la Comisión y las partes coadyuvantes, conforme a lo solicitado por estas últimas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar a Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV y a CarePool Hannover GmbH a cargar, además de con sus propias costas, con las costas en que hayan incurrido la Comisión Europea, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV y las demás partes coadyuvantes cuyos nombres figuran en el anexo.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de abril de 2021.

Firmas

Índice

I. Marco jurídico relativo a las medidas nacionales objeto de la Decisión impugnada 3

II. Antecedentes del litigio 7

III. Decisión impugnada 8

IV. Procedimiento y pretensiones de las partes 8

V. Fundamentos de Derecho 10

A. Sobre el primer motivo, basado en la violación de los derechos de procedimiento garantizados por el artículo 108 TFUE, apartado 2 11

1. Sobre la admisibilidad 11

2. Sobre el fondo 13

a) Sobre la duración de la fase previa de examen 16

b) Sobre la motivación de la Decisión impugnada 18

c) Sobre la actitud de la Comisión 20

B. Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación 21

C. Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración de los artículos 107 TFUE y siguientes 21

1. Sobre la admisibilidad 21

a) Sobre la calificación como acto reglamentario de la Decisión impugnada 22

b) Sobre la afectación directa de las demandantes 24

c) Sobre la existencia de medidas de ejecución 26

2. Sobre el fondo 27

a) Sobre la primera parte, relativa a los errores en la calificación del apoyo económico como ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589 .. 27

1) Sobre el error en cuanto a la calificación del apoyo financiero como ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento 2015/1589 27

2) Sobre la modificación sustancial de la medida controvertida 29

b) Sobre la segunda parte, relativa al error por no haber calificado el apoyo financiero como ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE 32

VI. Costas 33