

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 25 de mayo de 2000 *

En el asunto T-77/95,

Union française de l'express (UFEX), anteriormente denominada **Syndicat français de l'express international (SFEI)**, con domicilio social en Roissy-en-France (Francia),

DHL International, con domicilio social en Roissy-en-France,

Service CRIE, con domicilio social en París (Francia),

May Courier, con domicilio social en París,

representados por M^{es} E. Morgan de Rivery, abogado de París, y J. Derenne, abogado de Bruselas y de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e A. Schmitt, 7, Val Sainte Croix,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: francés.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. R. Lyal, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de agente, asistido por M^e J.-Y. Art, abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión SG (94) D/19144 de la Comisión, de 30 de diciembre de 1994, por la que se desestima la denuncia del Syndicat français de l'express international de 21 de diciembre de 1990,

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

integrado por los Sres. J. Pirrung, Presidente, R.M. Moura Ramos y A.W.H. Meij, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de febrero de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La presente sentencia se dicta a raíz de la devolución del asunto en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 1999, UFEX y otros/Comisión (C-119/97 P, Rec. p. I-1341; en lo sucesivo, «sentencia dictada en casación»), que anuló la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de enero de 1997, SFEI y otros/Comisión (T-77/95, Rec. p. II-1; en lo sucesivo, «sentencia de 15 de enero de 1997»).

Hechos que originaron el litigio y procedimiento anterior

- 2 El 21 de diciembre de 1990, el SFEI (actualmente UFEX), asociación profesional de la que son miembros los otros tres demandantes, formuló una denuncia ante la Comisión con objeto de que se declarara que el Estado francés y el servicio francés de correos (en lo sucesivo, «La Poste»), este último en calidad de empresa, habían infringido determinadas normas del Tratado CEE (actualmente Tratado CE; en lo sucesivo, «Tratado»), en particular en materia de competencia. Los demandantes completaron posteriormente la referida denuncia.
- 3 A la luz del artículo 86 del Tratado (actualmente artículo 82 CE), los demandantes denunciaban la asistencia logística y comercial que La Poste facilitaba a una filial suya, la Société française de messageries internationales (en lo sucesivo, «SFMI»), que ejercía su actividad en el sector del correo rápido internacional.
- 4 En lo que atañe a la asistencia logística, los demandantes criticaban la puesta a disposición de las infraestructuras de La Poste con vistas a la recogida, selección,

transporte, distribución y entrega de correo al cliente; la existencia de un procedimiento privilegiado de despacho aduanero reservado normalmente a La Poste, y la concesión de condiciones financieras privilegiadas. En lo que atañe a la asistencia comercial, los demandantes señalaban, por una parte, la transferencia de elementos del fondo de comercio, tales como la clientela actual y la clientela potencial, y, por otra parte, la existencia de operaciones de promoción y de publicidad, efectuadas por La Poste en favor de SFMI.

- 5 Según los demandantes, el abuso de posición dominante de La Poste consistió en hacer que su filial SFMI se beneficiara de su infraestructura, en condiciones anormalmente ventajosas, a fin de extender la posición dominante que ocupaba en el mercado de los servicios postales básicos al mercado conexo de los servicios de correo rápido internacional. Esta práctica abusiva se tradujo en subvenciones cruzadas en beneficio de SFMI.
- 6 Por otra parte, los demandantes mantenían que a los efectos de los artículos 90 del Tratado (actualmente artículo 86 CE), 3, letra g), del Tratado (actualmente artículo 3 CE, letra g), tras su modificación), 5 del Tratado (actualmente artículo 10 CE) y 86 del Tratado, las actuaciones contrarias a Derecho de La Poste en materia de asistencia a su filial tenían su origen en una serie de instrucciones y directrices procedentes del Estado francés.
- 7 El 30 de diciembre de 1994, la Comisión adoptó una decisión por la que desestimaba la denuncia (en lo sucesivo, «decisión impugnada»). El SFEI recibió la notificación el 4 de enero de 1995.
- 8 La decisión, en forma de escrito firmado por el Sr. Van Miert, miembro de la Comisión, está redactada de la siguiente manera (no se reproduce la numeración de los apartados):

«La Comisión se refiere a la denuncia que ustedes presentaron en los Servicios que dirijo con fecha de 21 de diciembre de 1990, la cual llevaba como anexo la copia de una denuncia separada presentada el 20 de diciembre de 1990 ante el

Conseil de la concurrence francés. Ambas denuncias versaban sobre los servicios internacionales de correo urgente de la Administración postal francesa.

El 28 de octubre de 1994, los Servicios de la Comisión les enviaron un escrito, basado en el artículo 6 del Reglamento nº 99/63, en el que se indicaba que los datos recabados durante la tramitación del expediente no justificaban que la Comisión diera curso favorable a su solicitud en lo que atañe a los aspectos relacionados con el artículo 86 del Tratado, y en el que se les instaba a presentar sus observaciones a este respecto.

En las observaciones de 28 de noviembre último, ustedes mantuvieron su posición en lo relativo al abuso de posición dominante por parte de La Poste francesa y de SFMI.

Por ello, y a la vista de dichas observaciones, mediante el presente escrito la Comisión les informa acerca de su decisión final relativa a la denuncia de ustedes de 21 de diciembre de 1990 en lo que atañe a la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 86.

Por las razones detalladas en su escrito del 28 de octubre último, la Comisión considera que en el caso presente no existen suficientes elementos acreditativos de que persisten las supuestas infracciones como para poder dar curso favorable a su solicitud. A este respecto, sus comentarios de 28 de noviembre último no aportan ningún elemento nuevo que permita a la Comisión modificar dicha conclusión, basada en los motivos desarrollados anteriormente.

Por una parte, el Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales y las Líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios [COM (93)247 final, de 2 de junio de 1993] abordan, entre otros, los principales problemas suscitados en la denuncia del SFEI. Aunque

estos documentos sólo contienen proposiciones de *lege ferenda*, deben ser tomados en consideración para valorar si la Comisión utiliza de manera apropiada sus limitados recursos y, en particular, si sus Servicios se esfuerzan en desarrollar un marco normativo referente al futuro del mercado de los servicios postales, en lugar de investigar por propia iniciativa sobre las supuestas infracciones que se hayan puesto en su conocimiento.

Por otra parte, una inspección efectuada, basándose en el Reglamento n° 4064/89, en la empresa común (GD Net), creada por TNT, La Poste y otras cuatro Administraciones postales, indujo a la Comisión a publicar su Decisión de 2 de diciembre de 1991 en el asunto n° IV/M.102. Mediante la Decisión de 2 de diciembre de 1991, la Comisión acordó no oponerse a la concentración notificada y declararla compatible con el mercado común. De un modo muy especial, la Comisión puso de manifiesto que, en lo relativo a la empresa común, “la transacción propuesta no crea ni refuerza una posición dominante que pudiera obstaculizar de manera significativa la competencia en el mercado común o en una parte importante del mismo”.

Algunos puntos esenciales de la Decisión se referían al impacto que las actividades de la antigua SFMI podían tener en la competencia: el acceso exclusivo de SFMI a los equipos de La Poste fue restringido en su radio de acción y había de finalizar dos años después de la fusión, manteniéndola así alejada de toda actividad de subcontratación con La Poste. Toda facilidad de acceso concedida legalmente por La Poste a SFMI debía ser ofrecida, de manera similar, a cualquier otro operador de correo urgente con el que La Poste firmara un contrato.

Este resultado coincide plenamente con las propuestas de soluciones para el futuro que ustedes presentaron el 21 de diciembre de 1990. Ustedes solicitaron que se obligara a SFMI a pagar por los servicios de Correos el mismo precio que si los contratara con una empresa privada, en caso de que SFMI optase por seguir utilizando tales servicios; que “se ponga fin a cualesquiera ayudas y a toda discriminación”, y que “SFMI ajuste sus precios en función del valor real de los servicios ofrecidos por La Poste”.

Es evidente, pues, que las medidas que ahora adopta la Comisión resuelven de manera adecuada los problemas que ustedes evocan en relación con la competencia actual y futura en el sector de los servicios internacionales de correo urgente.

Si ustedes consideran que no se han cumplido las obligaciones impuestas a La Poste en el asunto IV/M.102, concretamente en el ámbito del transporte y de la publicidad, les corresponde entonces aportar —en la medida de lo posible— las pruebas pertinentes, así como, en su caso, presentar una denuncia basada en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento n° 17/62. No obstante, las frases en las que indican “que actualmente las tarifas practicadas por SFMI (con exclusión de eventuales descuentos) siguen siendo sustancialmente inferiores a las tarifas de los miembros del SFEI” (página 3 de su escrito de 28 de noviembre) o que “Chronopost utiliza como soporte publicitario camiones de Correos” (acta que figura como anexo a su escrito) deberían sustentarse en datos de hecho que justificaran una investigación por parte de los Servicios de la Comisión.

Las actuaciones que la Comisión lleva a cabo con arreglo al artículo 86 del Tratado tienen como objetivo preservar una competencia real en el mercado interior. En el caso del mercado comunitario de servicios internacionales de correo urgente, habida cuenta del significativo desarrollo que se ha detallado anteriormente, habría sido necesario, para permitir a la Comisión justificar su intención de investigar acerca de dichas actividades, aportar nuevas informaciones sobre eventuales infracciones del artículo 86.

Por otra parte, la Comisión considera que no está obligada a examinar eventuales infracciones de las normas sobre la competencia que se hayan producido en el pasado, cuando el único objeto o efecto de tal examen sea el de servir a los intereses individuales de los denunciantes. La Comisión no ve un interés que justifique iniciar tal investigación con arreglo al artículo 86 del Tratado.

Por las razones mencionadas anteriormente, les comunico que se ha desestimado su denuncia.»

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de marzo de 1995, los demandantes interpusieron un recurso que tenía por objeto que se anulara la Decisión impugnada.
- 10 Mediante la sentencia de 15 de enero de 1997, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso por infundado después de haber considerado, en lo fundamental, que la Comisión estaba facultada para archivar la denuncia por no existir interés comunitario debido a que las prácticas imputadas en la denuncia habían cesado con posterioridad a su presentación.
- 11 En la sentencia dictada en casación, el Tribunal de Justicia decidió anular la sentencia de 15 de enero de 1997, devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia y reservar la decisión sobre las costas.
- 12 Por lo que se refiere al séptimo motivo de casación, el Tribunal de Justicia declaró, entre otros extremos, lo siguiente (apartado 96):

«[...] al estimar que la tramitación de una denuncia relativa a pasadas infracciones no correspondía a la función que el Tratado atribuye a la Comisión, sino que servía esencialmente para facilitar a los denunciantes la prueba ante los órganos jurisdiccionales nacionales de una conducta ilícita con el fin de obtener una indemnización por daños y perjuicios, sin cerciorarse de que por la Comisión se hubiera verificado si persistían los efectos contrarios a la competencia (producidos por las prácticas denunciadas por La Poste) ni si, en su caso, eran idóneos para conferir interés comunitario a la denuncia, el Tribunal de Primera Instancia hizo suya una concepción errónea de la misión de la Comisión en materia de competencia.»

- 13 En el marco del duodécimo motivo de casación, se reprochaba al Tribunal de Primera Instancia el haberse pronunciado sobre el motivo basado en la desviación de poder sin haber examinado todos los documentos que se habían invocado y, concretamente, una carta enviada por Sir Leon Brittan al Presidente de la Comisión, documento cuya aportación a los autos se había negado a ordenar el Tribunal de Primera Instancia. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, entre otras cosas, lo siguiente (apartado 110):

«[...] el Tribunal de Primera Instancia no podía denegar la petición de los demandantes de ordenar que se aportara un documento aparentemente pertinente para la solución del litigio, basándose en que tal documento no obraba en autos y en que ningún elemento permitía confirmar su existencia.»

Procedimiento posterior a la devolución del asunto y pretensiones de las partes

- 14 Con posterioridad a la devolución del asunto por el Tribunal de Justicia, las partes presentaron sus observaciones escritas, de conformidad con el artículo 119 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
- 15 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia requirió a los demandantes para que aportaran la carta de Sir Leon Brittan (véase el apartado 13 *supra*). Los demandantes cumplieron dicho requerimiento dentro del plazo fijado.
- 16 Al encontrarse el Juez Sr. A. Potocki en la imposibilidad de intervenir en el examen del asunto, el 16 de octubre de 1999 el Presidente del Tribunal de Primera Instancia designó a otro Juez para que lo sustituyera. Mediante resolución de 20 de octubre de 1999, se nombró a un nuevo Juez Ponente.

17 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

18 En la vista celebrada el 9 de febrero de 2000 fueron oídos los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia. La Comisión aportó asimismo durante la vista una copia de la carta de Sir Leon Brittan.

19 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene a la Comisión a cargar con la totalidad de las costas.

20 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a los demandantes.

Sobre el fondo

- 21 Deduciendo las oportunas consecuencias de la sentencia dictada en casación, en la cual el Tribunal de Justicia acogió sólo dos de los doce motivos de casación, en el marco del presente procedimiento los demandantes invocaron con carácter principal dos motivos, basados, respectivamente, en la infracción del artículo 86 del Tratado y en la infracción de las normas jurídicas relativas a la apreciación del interés comunitario. Con carácter subsidiario, sostienen que la decisión impugnada adolece de desviación de poder.
- 22 En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia considera que procede examinar en primer lugar el motivo basado en la infracción de las normas jurídicas relativas a la apreciación del interés comunitario.

Alegaciones de las partes

- 23 Los demandantes observan que la persistencia de los efectos de una infracción y la gravedad de ésta sólo pueden determinarse si consta que efectivamente ha existido tal infracción. Sostienen que el cese de la infracción no constituye un criterio pertinente para desestimar una denuncia por inexistencia de interés comunitario (véase, en particular, el apartado 95 de la sentencia dictada en casación).
- 24 Por un lado, afirman los demandantes, el artículo 86 del Tratado se refiere necesariamente a hechos pasados (conclusiones del Abogado General correspondientes a la sentencia dictada en casación, puntos 68 y 71, y sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión, asuntos acumulados C-68/94 y C-30/95, Rec. p. I-1375, apartados 179 y 180). Si para eludir la aplicación del artículo 86 del Tratado bastara con que los hechos ilícitos pertenecieran al pasado, cualquier empresa en situación de posición dominante tendría la posibilidad de cesar sus prácticas para asegurarse la impunidad (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de octubre de 1994, Tetra Pak/Comisión, T-83/91, Rec. p. II-755, apartado 29).

- 25 Por otro lado, añaden los demandantes, el artículo 86 del Tratado se refiere tanto a las infracciones como a sus efectos. Por consiguiente, el cese de las prácticas cuestionadas no puede restablecer el equilibrio de la competencia que éstas han roto. La Comisión debe comprobar que el cese de las prácticas viene acompañado de la desaparición de sus efectos contrarios a la competencia, puesto que, de lo contrario, se permitiría que subsistiera una situación de competencia falseada.
- 26 Según los demandantes, las circunstancias del caso de autos revelan la persistencia de los efectos de las infracciones denunciadas y su gravedad. La persistencia de los efectos resulta de la cuota de mercado que SFMI adquirió en un período de dos años y que conservó, gracias a las subvenciones cruzadas ilegales que obtuvo de La Poste. Así pues, la estructura de la competencia resultó afectada. En cuanto a la gravedad de las infracciones denunciadas, los demandantes indican que dichas infracciones se prolongaron de 1986 a 1991 y se remiten a varios informes de expertos (informe Braxton de 1990, informe RSV de mayo de 1993 e informe Bain de 1996) que expresaron en cifras la entidad de las infracciones. Por otra parte, no puede cuestionarse la dimensión comunitaria del mercado de referencia (conclusiones del Abogado General correspondientes a la sentencia dictada en casación, punto 79).
- 27 En tales circunstancias, si la Comisión hubiera efectuado las comprobaciones exigidas por el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en casación, habría llegado necesariamente a la conclusión de que existía un interés comunitario.
- 28 Por último, los demandantes subrayan que la concesión de una indemnización por daños y perjuicios por un tribunal nacional a la empresa víctima de prácticas ilícitas no puede, por sí sola, restablecer el equilibrio de la competencia. En efecto, la finalidad de la acción que lleva a cabo la Comisión es mantener una competencia no falseada, lo que corresponde a la defensa del interés general. En cambio, la concesión de una indemnización de daños y perjuicios tiene por objeto la protección de los intereses individuales de los competidores (conclusiones del Abogado General correspondientes a la sentencia dictada en casación, puntos 73 y 74). Por otra parte, el importe de las reparaciones que La Poste debe pagar a los demandantes difiere radicalmente del correspondiente a las subvenciones cruzadas ilegales que SFMI debería devolver a La Poste. Según los demandantes sólo esta devolución, y no la reparación del perjuicio sufrido, puede restablecer una situación de competencia no falseada.

- 29 La Comisión mantiene que el razonamiento de los demandantes se basa en una interpretación errónea de la sentencia dictada en casación.
- 30 A tenor de aquella sentencia, la decisión de desestimar una denuncia adolece de ilegalidad si se basa únicamente en la comprobación de que las prácticas denunciadas han cesado y no examina la eventual persistencia de los efectos ni la gravedad de la infracción alegada. Pues bien, según la Comisión, no es éste el caso de la decisión impugnada.
- 31 La propia Comisión considera que el cese de las prácticas contrarias a las normas sobre la competencia no es en sí mismo un motivo que justifique la desestimación de una denuncia. En particular, la persistencia de los efectos contrarios a la competencia podría justificar que prosiguiera la investigación de una infracción que tuvo lugar en el pasado. No obstante, la Comisión dispone de un margen de apreciación, en el sentido de que le corresponde apreciar si la gravedad de tales efectos justifica que prosiga la investigación. De cualquier modo, la Comisión afirma que en el presente asunto no consideró que el cese de una práctica supuestamente contraria al Tratado privara por sí mismo de todo interés a la continuación de la investigación.
- 32 Según la Comisión, la inexistencia de interés comunitario en el caso de autos se deduce, en particular, de la comprobación de que las medidas adoptadas con ocasión del asunto GD Net habían permitido resolver los problemas relativos a la competencia actual y futura en el sector de que se trata. Aun suponiendo que las prácticas denunciadas constituyeran un abuso de posición dominante en el momento en que se produjeron, tales prácticas no impidieron que se desarrollara una competencia no falseada en el sector de que se trata. La Comisión considera, pues, que no se le puede reprochar el no haber examinado la eventual persistencia de los efectos contrarios a la competencia de las prácticas denunciadas.
- 33 A juicio de la Comisión, el hecho de que en la decisión impugnada se mencionara que el único objeto o efecto del examen de la denuncia era servir a los intereses

individuales de las partes demuestra también que se tomó en consideración la persistencia de los referidos efectos. Dicha afirmación muestra que, a la vista de los elementos que se le aportaron, la Comisión consideró que las prácticas denunciadas habían dejado de producir sobre la competencia efectos suficientes para justificar un interés comunitario en que continuara la investigación.

- 34 Por otra parte, la Comisión afirma que el día 28 de octubre de 1994 indicó a los demandantes que se habían resuelto los problemas de competencia actual y futura por ellos denunciados. Añade que los demandantes no respondieron aportando algún elemento de hecho circunstanciado idóneo para demostrar que las prácticas controvertidas persistían o seguían produciendo efectos, lo que habría podido justificar la continuación de la investigación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de noviembre de 1997, Tremblay y otros/Comisión, T-224/95, Rec. p. II-2215, apartados 62 a 64).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 35 El Tribunal de Primera Instancia considera que este motivo suscita, en lo fundamental, la cuestión de si la Comisión cumplió sus obligaciones en el marco del examen de la denuncia que ante ella formuló la parte demandante.
- 36 Las obligaciones que incumben a la Comisión cuando ante ella se formula una denuncia basada en el artículo 3 del Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del

Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), han sido definidas por reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, jurisprudencia confirmada, en último término, por la sentencia dictada en casación (apartados 86 y siguientes).

- 37 De la referida jurisprudencia se desprende que la Comisión ha de examinar con atención todos los elementos de hecho y de Derecho que los denunciantes ponen en su conocimiento, a fin de apreciar si dichos elementos revelan la existencia de un comportamiento que pueda falsear el juego de la competencia en el mercado común y afectar al comercio entre los Estados miembros (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, T-24/90, Rec. p. II-2223, apartado 79). Además, los denunciantes tienen derecho a que se les informe del resultado de su denuncia por medio de una decisión de la Comisión, que puede ser objeto de recurso judicial (sentencia dictada en casación, apartado 86, y jurisprudencia antes citada).
- 38 No obstante, la Comisión sólo está obligada a llevar a cabo una investigación o a adoptar una decisión definitiva en cuanto a la existencia o inexistencia de la infracción alegada por los denunciantes si la denuncia está incluida en el ámbito de sus competencias exclusivas. Pues bien, no es éste el caso del presente asunto, que versa sobre la aplicación del artículo 86 del Tratado, materia en la que la Comisión y las autoridades nacionales disponen de una competencia compartida (sentencia dictada en casación, apartado 87; sentencia Automec/Comisión, antes citada, apartado 90; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1995, Tremblay y otros/Comisión, T-5/93, Rec. p. II-185, apartados 59 y 61, así como la jurisprudencia mencionada, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de diciembre de 1999, Micro Leader Business/Comisión, T-198/98, Rec. p. II-3989, apartado 27).
- 39 En efecto, la Comisión, a la que el artículo 89, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 85 CE, apartado 1, tras su modificación) atribuye el cometido de velar por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 85 del Tratado (actualmente artículo 81 CE) y 86 del Tratado, es competente para definir la orientación y para ejecutar la política comunitaria en

materia de competencia. A fin de cumplir eficazmente esta tarea, la Comisión está facultada para establecer un orden de prioridades entre las denuncias que se presenten ante ella (sentencia dictada en casación, apartado 88).

- 40 De lo anterior se deduce que la Comisión puede no sólo establecer el orden según el cual se procede a examinar las denuncias, sino también desestimar una denuncia por inexistencia de interés comunitario suficiente para proseguir el examen del asunto (sentencia Tremblay y otros/Comisión, de 24 de enero de 1995, antes citada, apartado 60).
- 41 Por último, para determinar el interés comunitario que existe en proseguir el examen de un asunto, la Comisión debe tener en cuenta las circunstancias del caso de que se trate y le corresponde, en particular, sopesar la importancia del perjuicio que el comportamiento imputado puede causar al funcionamiento del mercado común, la probabilidad de poder demostrar la existencia de una infracción y el alcance de las medidas de investigación necesarias para cumplir en las mejores condiciones su misión de velar por la observancia de los artículos 85 y 86 del Tratado (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1999, SGA/Comisión, asuntos acumulados T-189/95, T-39/96 y T-123/96, Rec. p. II-3587, apartado 52, y de 21 de enero de 1999, Riviera auto service y otros/Comisión, asuntos acumulados T-185/96, T-189/96 y T-190/96, Rec. p. II-93, apartado 46; sentencia Automec/Comisión, antes citada, apartado 86, y sentencia de 24 de enero de 1995, Tremblay y otros/Comisión, antes citada, apartado 62)
- 42 Pero la facultad discrecional de que dispone la Comisión cuando establece el orden de prioridades no está exenta de límites (sentencia dictada en casación, apartados 89 a 95). En efecto, la Comisión está sujeta al deber de motivación cuando se niega a proseguir el examen de una denuncia y dicha motivación debe ser suficientemente precisa y detallada para permitir que el Tribunal de Primera Instancia controle de modo efectivo el ejercicio por la Comisión de su facultad discrecional de definir prioridades. Este control tiene la finalidad de comprobar que la decisión controvertida no está basada en hechos materialmente inexactos y no incurre en ningún error de Derecho, en ningún error manifiesto de apreciación ni en desviación de poder (sentencia Automec/Comisión, antes citada, apartado 80; sentencia SGA/Comisión, antes citada, apartado 41, y sentencia Micro Leader Business/Comisión, antes citada, apartado 27).

- 43 Por otro lado, en la sentencia dictada en casación (apartado 92), el Tribunal de Justicia declaró que, cuando establece órdenes de prioridad en la tramitación de las denuncias que se presentan ante ella, la Comisión no puede considerar excluidas *a priori* de su campo de acción determinadas situaciones encuadradas dentro de la misión que le ha confiado el Tratado. A continuación, el Tribunal de Justicia afirmó lo siguiente:

«93. En este marco, la Comisión tiene el deber de apreciar en cada caso concreto la gravedad de las distorsiones de la competencia que se hayan alegado, así como la persistencia de sus efectos. Esta obligación implica, en particular, que ha de tener en cuenta la duración y la importancia de las infracciones denunciadas, así como su incidencia en la situación de la competencia dentro de la Comunidad.

94. Así pues, cuando los efectos contrarios a la competencia persisten después de haber cesado las prácticas que los hayan causado, la Comisión sigue siendo competente, con arreglo a los artículos 2, 3, letra g), y 86 del Tratado, para actuar con vistas a su supresión o neutralización (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de febrero de 1973, *Europemballage y Continental Can/Comisión*, 6/72, Rec. p. 215, apartados 24 y 25).

95. Por consiguiente, la Comisión no puede basarse en el mero hecho de que hayan cesado las prácticas supuestamente contrarias al Tratado para decidir archivar sin ulterior trámite, por inexistencia de interés comunitario, una denuncia que impute tales prácticas, sin haber verificado si persistían los efectos contrarios a la competencia ni si, en su caso, la gravedad de las supuestas distorsiones de la competencia o la persistencia de sus efectos eran idóneas para conferir interés comunitario a la referida denuncia.

96. A la vista de las consideraciones precedentes, es preciso hacer constar que, al estimar que la tramitación de una denuncia relativa a pasadas infracciones no

correspondía a la función que el Tratado atribuye a la Comisión, sino que servía esencialmente para facilitar a los denunciantes la prueba ante los órganos jurisdiccionales nacionales de una conducta ilícita con el fin de obtener una indemnización por daños y perjuicios, sin cerciorarse de que por la Comisión se hubiera verificado si persistían los efectos contrarios a la competencia ni si, en su caso, eran idóneos para conferir interés comunitario a la denuncia, el Tribunal de Primera Instancia hizo suya una concepción errónea de la misión de la Comisión en materia de competencia.»

- 44 De lo anterior se deduce que, al recibir la denuncia del SFEI que imputaba infracciones del artículo 86 del Tratado, la Comisión tenía la obligación de determinar, basándose en todos los elementos de hecho y de Derecho que obraran en su poder, la gravedad y duración de las infracciones denunciadas, así como la eventual persistencia de sus efectos, y ello aunque las prácticas supuestamente abusivas hubieran cesado desde que se presentó la denuncia.
- 45 En este contexto, la Comisión tenía, en particular, el deber de comprobar si el cese de las prácticas denunciadas suponía necesariamente la desaparición definitiva de las distorsiones de la competencia alegadas o si permitía que subsistiera un desequilibrio de la competencia, concretamente que SFMI mantuviera la posición que había obtenido mediante las prácticas supuestamente contrarias al Tratado. Por consiguiente, la Comisión tenía que asegurarse de la eventual persistencia de los efectos contrarios a la competencia de dichas prácticas en el mercado de referencia.
- 46 Es preciso verificar si la decisión impugnada se atuvo a las mencionadas exigencias.
- 47 En dicha decisión, tras recordar las diferentes fases del procedimiento administrativo, la Comisión considera que no existen suficientes elementos acreditativos de la persistencia de infracciones para poder dar curso favorable a la denuncia (apartado 5). Para fundamentar esta conclusión, la Comisión se refiere al Libro

Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales y a las Líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios. La Comisión subraya que «estos documentos sólo contienen proposiciones de *lege ferenda*», destinadas a definir «un marco normativo referente al futuro del mercado de los servicios postales» (apartado 6).

- 48 La Comisión se basa, por otra parte, en su decisión «GD Net», de 2 de diciembre de 1991, que declara compatible con el mercado común la creación por varias administraciones postales, entre ellas La Poste, de una empresa común en el sector del correo rápido internacional (apartado 7). La Comisión enumera algunos puntos de la referida decisión, a saber, las restricciones al acceso exclusivo de SFMI a los equipos de La Poste, puesto que tal acceso debía finalizar «dos años después de la fusión», así como la obligación de La Poste de ofrecer a cualquier otro operador del sector, con el que tuviera una relación contractual, una facilidad de acceso análoga a la concedida a SFMI (apartado 8). A continuación, la Comisión subraya que «este resultado coincide plenamente con las propuestas de soluciones para el futuro [que presentó el SFEL]» (apartado 9).
- 49 En esta etapa del análisis, procede señalar que ni los mencionados apartados de la decisión impugnada ni la decisión GD Net demuestran que la Comisión haya examinado la gravedad y duración de las infracciones imputadas en la denuncia ni la eventual persistencia de sus efectos. La decisión impugnada sólo atañe a la evolución futura del mercado de referencia, que la Comisión pretende haber analizado en el Libro Verde, las Líneas directrices y su decisión GD Net.
- 50 En tales circunstancias, el apartado 10 de la decisión impugnada, que se configura como una conclusión y a cuyo tenor «[...] las medidas que ahora adopta la Comisión resuelven de manera adecuada los problemas [...] en relación con la competencia actual y futura en el sector de los servicios internacionales de correo urgente», debe considerarse una afirmación no demostrada. Teniendo en

cuenta que los nueve primeros apartados de la decisión impugnada se pronuncian únicamente, en lo sustancial, sobre la evolución futura del mercado de referencia, no pueden servir de fundamento para ninguna conclusión relativa a la «competencia actual».

- 51 El cumplimiento por la Comisión de las obligaciones que le incumben en el marco del examen de la denuncia tampoco puede deducirse de los restantes apartados de la decisión impugnada, en los cuales la Institución se limita a evocar la posibilidad de que los denunciantes presenten una nueva denuncia en el caso de que estimen que no se han cumplido las condiciones que la decisión GD Net impuso a La Poste (apartado 11) y faciliten nuevas informaciones respecto de eventuales infracciones del artículo 86 del Tratado (apartado 12).
- 52 Resulta así que, en el presente caso, la Comisión no apreció la gravedad y duración de las infracciones alegadas ni la eventual persistencia de sus efectos. Al considerar, por último, que no estaba obligada a investigar eventuales infracciones que se hubieran producido en el pasado, cuando el único objeto o efecto de tal examen fuera el de servir a los intereses individuales de los denunciantes (apartado 13), la Comisión incumplió en el caso de autos su función en materia de competencia, que ciertamente no es esforzarse en lograr que se den las condiciones para la reparación de los perjuicios económicos supuestamente sufridos por una o varias empresas, sino garantizar, a raíz de la denuncia presentada por un organismo representativo de la práctica totalidad de los operadores privados franceses activos en el mercado de referencia, una situación de competencia no falseada.
- 53 Así pues, el presente análisis pone relieve que, al archivar la denuncia por inexistencia de interés comunitario basándose en los elementos recogidos en la decisión impugnada, la Comisión incumplió las obligaciones que le incumben en el marco de la tramitación de una denuncia por abuso de posición dominante.
- 54 Dado que los representantes de la Comisión afirmaron ante este Tribunal de Primera Instancia que sí se había llevado a cabo el examen de las infracciones

alegadas y de la eventual persistencia de sus efectos, es preciso indicar que tales declaraciones no pueden desvirtuar el análisis de la decisión impugnada que se ha efectuado en los apartados anteriores. En efecto, una decisión debe ser suficiente en sí misma y su motivación no puede resultar de las explicaciones escritas o verbales dadas con posterioridad, cuando la decisión sea ya objeto de recurso ante el órgano jurisdiccional comunitario (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, Rendo y otros/ Comisión, T-16/91 RV, Rec. p. II-1827, apartado 45, y, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartados 38 y 43).

- 55 Procede, pues, anular la decisión impugnada, sin que resulte necesario examinar el motivo basado en la infracción del artículo 86 del Tratado ni el motivo invocado con carácter subsidiario, basado en la desviación de poder.

Costas

- 56 La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de enero de 1997, que había condenado en costas a los demandantes, fue anulada. En la sentencia dictada en casación, el Tribunal de Justicia decidió reservar la decisión sobre las costas. Por consiguiente, incumbe al Tribunal de Primera Instancia resolver, en la presente sentencia, sobre todas las costas correspondientes a los diferentes procedimientos.
- 57 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el presente caso, por haber sido desestimados los motivos de la Comisión y dado que los demandantes lo han solicitado, procede condenar a la Comisión a cargar con todas las costas de los procedimientos ante el Tribunal de Primera Instancia y ante el Tribunal de Justicia.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda),

decide:

- 1) Anular la decisión SG (94) D/19144 de la Comisión, de 30 de diciembre de 1994, por la que se desestima la denuncia del Syndicat français de l'express international, actualmente Union française de l'express (UFEX), de 21 de diciembre de 1990.

- 2) La Comisión cargará con sus propias costas y con todas las costas en que han incurrido los demandantes en los procedimientos ante el Tribunal de Primera Instancia y ante el Tribunal de Justicia.

Pirrung

Moura Ramos

Meij

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de mayo de 2000.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J. Pirrung