

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
(Sala Tercera ampliada)  
de 15 de septiembre de 1998 \*

En el asunto T-95/96,

**Gestevisión Telecinco S. A.**, sociedad española, con domicilio social en Madrid, representada por el Sr. Santiago Muñoz Machado, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Carlos Amo Quiñones, 2, rue Gabriel Lippmann,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada inicialmente por los Sres. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, y Fernando Castillo de la Torre, miembro del Servicio Jurídico, y posteriormente por el Sr. Rozet y el Sr. Juan Guerra Fernández, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

**República Francesa**, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères y el Sr. Gauthier Mignot, secrétaire des affaires étrangères, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte coadyuvante,

\* Lengua de procedimiento: español.

que tiene por objeto, con carácter principal, un recurso basado en el artículo 175 del Tratado CE en el que solicita que se declare que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicho Tratado, en primer lugar al abstenerse de adoptar decisión alguna sobre las denuncias formuladas por la demandante contra el Reino de España por infracción del artículo 92 del Tratado CE, y en segundo lugar al no incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 de dicho Tratado y, con carácter subsidiario, un recurso basado en el artículo 173 del citado Tratado CE en el que se solicita la anulación de la decisión de la Comisión pretendidamente contenida en una carta de 20 de febrero de 1996,

**EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera ampliada),**

integrado por la Sra. V. Tiili, Presidenta y los Sres. C. P. Briët, K. Lenaerts, A. Potocki y J. D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de marzo de 1998;

dicta la siguiente

**Sentencia**

**Hechos que originaron el litigio**

- 1 Existen en España diez empresas de televisión, de las que tres son privadas y siete públicas.

- 2 Por lo que respecta a las sociedades de televisión privadas, su fuente principal de financiación la constituyen los ingresos que obtienen de la publicidad. Las empresas de televisión públicas, en cambio, sólo se financian en parte a través de la publicidad. Estas últimas empresas son gestionadas directamente por el Estado, a través del ente público RTVE, o bien están sometidas a un régimen de gestión indirecta que comprende diferentes televisiones regionales creadas en las diferentes Comunidades Autónomas españolas.
  
- 3 Desde el inicio de sus actividades, todas las empresas de televisión públicas han recibido dotaciones de las Administraciones de que dependen, en proporciones diversas. Obtienen así una doble financiación procedente de ingresos de la publicidad, por una parte, y de dotaciones estatales, por otra.
  
- 4 La demandante, Gestevisión Telecinco, S. A., sociedad española con domicilio social en Madrid (España), es una de las tres sociedades mercantiles privadas. El 2 de marzo de 1992, dicha sociedad formuló ante la Comisión una denuncia (en lo sucesivo, «primera denuncia») a fin de que se declararan incompatibles con el mercado común, con arreglo al artículo 92 del Tratado CE (en lo sucesivo, «Tratado»), las dotaciones que las empresas de televisión regionales obtenían de sus respectivas Comunidades Autónomas.
  
- 5 Mediante escrito de 30 de abril de 1992, la Comisión acusó recibo de dicha denuncia y comunicó a la demandante que sus servicios habían «decidido solicitar información detallada a las autoridades españolas para determinar [...] la compatibilidad o no de las prácticas denunciadas con las reglas comunitarias de las ayudas estatales». La solicitud de información fue enviada a las autoridades españolas ese mismo día.
  
- 6 El 25 de noviembre de 1992, la demandante envió a la Comisión un escrito interesándose por el estado de tramitación en que se encontraba el expediente. Mediante escrito de 3 de diciembre de 1992, la Comisión le respondió que, mediante escrito

de 28 de octubre de 1992, había recordado a las autoridades españolas su obligación de responder a la solicitud de información que les había sido dirigida.

- 7 El 12 de noviembre de 1993, la demandante formuló una nueva denuncia que tenía por objeto que se declararan incompatibles con el mercado común, con arreglo al artículo 92 del Tratado, las dotaciones concedidas por el Estado español al ente público RTVE (en lo sucesivo, «segunda denuncia»).
- 8 El 24 de noviembre de 1993, la demandante envió una carta al Sr. Van Miert, Miembro de la Comisión responsable de las cuestiones de competencia, en la que ponía en su conocimiento la existencia de las dos denuncias citadas, la ausencia de notificación de las ayudas denunciadas en ellas y las consecuencias irreversibles que estaba creando el retraso acumulado por la Comisión en la tramitación de las denuncias.
- 9 En diciembre de 1993, la Comisión encargó a una empresa de consultoría externa un estudio sobre la financiación de las empresas televisivas en todo el territorio comunitario.
- 10 En febrero de 1994, la Comisión respondió a una solicitud de información telefónica de la demandante que había decidido esperar a que estuviera terminado el mencionado estudio antes de continuar tramitando las denuncias en cuestión y, por consiguiente, antes de adoptar decisión alguna sobre la incoación de un procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
- 11 El 12 de mayo de 1995, en respuesta a una nueva solicitud de información telefónica, la Comisión indicó que el informe de la empresa de consultoría externa, rectificado a consecuencia de los retrasos que había experimentado la redacción del mismo, le sería entregado antes de que acabara el mes. La Comisión recibió dicho informe final como muy tarde en octubre de 1995.

12 Sin embargo, a principios de febrero de 1996, dicha Institución no se había pronunciado aún sobre las denuncias de la demandante. Por consiguiente, mediante carta certificada de 6 de febrero de 1996, recibida el 8 de febrero de 1996, la demandante solicitó a la Comisión, basándose en el artículo 175 del Tratado, que se pronunciara sobre las dos denuncias e incoara el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

13 Mediante escrito de 20 de febrero de 1996, la Comisión respondió en los siguientes términos:

«[...] la Dirección General de Competencia, tras haber examinado su denuncia a la luz de los artículos 92 y siguientes del Tratado CE y una vez concluido un estudio, encargado en diciembre de 1993, sobre la financiación de las televisiones públicas en otros Estados miembros, ha solicitado a las autoridades españolas, mediante escritos de 18 de octubre de 1995 y de 14 de febrero de 1996, una serie de informaciones y aclaraciones suplementarias necesarias para la instrucción del caso».

14 Con posterioridad a esta carta, la Comisión no ha adoptado decisión alguna sobre las dos denuncias formuladas por la demandante.

### **Procedimiento**

15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 17 de junio de 1996, la demandante interpuso el presente recurso.

16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de noviembre de 1996, la República Francesa solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. Mediante auto del Presidente de la Sala Tercera ampliada de 4 de febrero de 1997, se acogió dicha solicitud.

- 17 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Sin embargo, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, se instó a las partes a responder en la vista a determinadas preguntas.
- 18 En la vista celebrada el 10 de marzo de 1998, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal.

### **Pretensiones de las partes**

- 19 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al abstenerse de adoptar una decisión sobre las dos denuncias formuladas por ella y al no incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
  - Con carácter subsidiario, anule la decisión de la Comisión contenida en el escrito de fecha 20 de febrero de 1996.
  - Condene en costas a la parte demandada.
  - Condene a la parte coadyuvante a sufragar sus propias costas y las que ha causado a la parte demandante por su intervención.

20 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso por omisión, o subsidiariamente lo desestime.
- Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación.
- Condene en costas a la parte demandante.

21 La República Francesa apoya las pretensiones de la Comisión.

### **Sobre el recurso por omisión**

#### *Alegaciones de las partes*

#### Sobre la admisibilidad

22 La Comisión señala, en primer lugar, que la decisión que adopte al finalizar el procedimiento administrativo regulado en los artículos 92 y siguientes del Tratado irá dirigida al Reino de España. En efecto, el procedimiento de control de las ayudas de Estado reposa en un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro afectado, al contrario de lo que ocurre en la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado, que se desarrolla según reglas de procedimiento diferentes que atribuyen un papel decisivo al denunciante (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 1996, AITEC/Comisión, T-277/94, Rec. p. II-351, apartado 71). Como en el presente contexto el denunciante no tiene estatuto alguno, no es concebible que le sea

dirigida directamente una decisión (conclusiones del Abogado General Sr. Tesauró en el asunto en que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. pp. I-2487 y ss., especialmente p. I-2502).

- 23 Además, las disposiciones del párrafo tercero del artículo 175 del Tratado no pueden ser interpretadas extensivamente a fin de legitimar la posibilidad de recurso de terceros interesados. La demandada recuerda a este respecto que la legitimación activa del artículo 175 del Tratado es más limitada que la del artículo 173. Sólo el destinatario potencial de un acto está legitimado para interponer recurso con arreglo al artículo 175 del Tratado, y no es éste el caso en el presente asunto (sentencia del Tribunal de Justicia del 10 de junio de 1982, Lord Bethell/Comisión, 246/81, Rec. p. 2277, apartado 16, y sentencia AITEC/Comisión, antes citada, apartado 62).
- 24 La Comisión considera, en segundo lugar, que la inadmisibilidad del presente recurso no supone necesariamente para la demandante una violación de su derecho a una tutela judicial efectiva. Recuerda, en efecto, que ella no es el único órgano competente para calificar de ayuda de Estado una medida estatal. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden también pronunciarse sobre dicha cuestión, a fin de deducir las consecuencias en Derecho nacional de la ilegalidad de las medidas de que se trate (sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, Steinike y Weinlig, 78/76, Rec. p. 595, apartado 14; de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. p. I-5505, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartados 31 a 53). La Comisión niega igualmente la pretendida inexistencia de recursos jurisdiccionales a disposición de la demandante en Derecho español.
- 25 Subraya por último que, en cualquier caso, la protección jurisdiccional que confiere el Tribunal de Primera Instancia no puede ir dirigida a paliar las deficiencias de la protección jurisdiccional a nivel nacional (conclusiones del Abogado General Sr. Gulmann en el asunto en que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1992, Buckl y otros/Comisión, asuntos acumulados C-15/91 y C-108/91, Rec. pp. I-6061 y ss., especialmente p. I-6074, punto 27, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Kahn Scheepvaart/Comisión, T-398/94, Rec. p. II-477, apartado 50).

- 26 Por su parte, la demandante señala que, más de cuatro años después de que se formulara la primera denuncia, y más de dos años y medio después de formulada la segunda, la Comisión continúa sin definir su posición sobre estas dos denuncias y sin incoar ningún procedimiento basado en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
- 27 La demandante recuerda que, mediante escrito de 6 de febrero de 1996, recibido el 8 de febrero de 1996, requirió a la Comisión para que actuase, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 175 del Tratado. Estima que, habida cuenta de la excesiva duración del período transcurrido desde la presentación de las dos denuncias, la Comisión había incurrido en omisión y estaba obligada a definir su posición al respecto en un plazo de dos meses. Ahora bien, dicho plazo expiró sin que la Comisión hubiera definido su posición.
- 28 Según la demandante, la Comisión no adoptó postura alguna en su escrito de 20 de febrero de 1996. Antes al contrario, evitó adoptar una postura cualquiera so pretexto de que había solicitado informaciones complementarias al Gobierno español y de que las denuncias continuaban siendo analizadas. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha declarado a este respecto que un escrito de la Institución requerida en el que se señala que las cuestiones suscitadas continúan siendo analizadas no constituye una toma de postura que ponga fin a la omisión de la Institución afectada (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1961, Snupat/Alta Autoridad, asuntos acumulados 42/59 y 49/59, Rec. p. 99).
- 29 La demandante señala además que la Comisión justifica su pasividad con el inaceptable argumento de que no ha finalizado aún el análisis previo de las medidas estatales a las que se refieren las denuncias. A su juicio, este modo de obrar viola el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.
- 30 La demandante observa por otra parte que, en el caso de autos, la Comisión tenía la obligación de incoar un procedimiento contradictorio con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado y pronunciarse posteriormente sobre la compatibilidad de las ayudas. Tales decisiones y, por consiguiente, el hecho de que no hayan sido adoptadas la afectan directa e individualmente, en su calidad de denunciante y competidora de las empresas beneficiarias de las ayudas (sentencia del Tribunal de

Justicia de 28 de enero de 1986, Cofaz y otros/Comisión, 169/84, Rec. p. 391; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, SIDE/Comisión, T-49/93, Rec. p. II-2501, y de 28 de septiembre de 1995, Sytraval y Brink's France/Comisión, T-95/94, Rec. p. II-2651). En su opinión, la coherencia del sistema comunitario de protección jurisdiccional exige que se le reconozca igualmente su legitimación activa en el presente caso.

- 31 La demandante recuerda igualmente que los requisitos de admisibilidad del artículo 175 del Tratado son asimilables a los que se exigen en el marco de artículo 173 del Tratado, tal como precisó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 18 de noviembre de 1970, Chevalley/Comisión (15/70, Rec. p. 975).
- 32 Considera además la demandante que, en el presente caso, no existe la posibilidad de interponer un recurso ante el Juez nacional, ya que la ayudas denunciadas se otorgan a través de las Leyes de Presupuestos, contra las que no cabe recurso directo por parte de un particular con arreglo al Derecho español. Además, la naturaleza de empresas públicas de las beneficiarias de las ayudas implica que los actos de ejecución de dichas leyes son actos internos que no se publican, no susceptibles tampoco de recurso. Incluso en la hipótesis contraria, ningún Juez nacional se atrevería a considerar ayudas de Estado las dotaciones presupuestarias en favor de las televisiones públicas, sabiendo que la Comisión lleva cuatro años estudiando el asunto y no ha incoado un procedimiento contradictorio con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Por último, la actitud de la Comisión en este asunto hace imposible que un órgano jurisdiccional nacional pueda exigir la devolución de las ayudas, tras una eventual declaración de incompatibilidad de las mismas (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión, 223/85, Rec. p. 4617).
- 33 La República Francesa, parte coadyuvante, cita el fallo de la sentencia SFEI y otros, antes citada, para rechazar la alegación de la demandante según la cual ningún Juez nacional estaría dispuesto a calificar de ayuda de Estado una medida que es objeto de examen desde hace varios años por la Comisión. Según el citado fallo, un órgano jurisdiccional nacional puede pronunciarse sobre este tipo de problema aun cuando paralelamente se haya presentado una denuncia ante la Comisión. Dicho órgano jurisdiccional puede por otra parte solicitar aclaraciones a la Comisión o plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado.

## Sobre el fondo

- 34 La demandante subraya que, según reiterada jurisprudencia, el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común. La Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del apartado 3 del artículo 93, 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 Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia Cook/Comisión, antes citada, y de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. I-1451; sentencia SIDE/Comisión, antes citada).
- 35 Pues bien, según la demandante, en el presente caso, el tiempo transcurrido desde la formulación de las denuncias muestra por sí solo que la Comisión encuentra serias dificultades para apreciar la compatibilidad de las ayudas de que se trata con el mercado común. El hecho de solicitar la redacción de un informe externo sobre el modo de financiación de las empresas públicas de televisión no hace sino confirmar esta hipótesis. Por último, incluso tras la entrega del citado informe, la Comisión continuó experimentando dificultades para analizar las ayudas denunciadas, ya que, varios meses más tarde, no había adoptado aún postura alguna sobre los hechos denunciados y continuaba solicitando informaciones complementarias a las autoridades españolas.
- 36 En su sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471), el Tribunal de Justicia admitió por otra parte que, para llevar a cabo la valoración preliminar de una ayuda notificada, la Comisión disponía de un plazo razonable de dos meses. Por lo tanto, según la demandante, la Comisión tiene igualmente la obligación de efectuar ese examen preliminar en un plazo razonable cuando el Estado miembro, infringiendo sus obligaciones comunitarias, no sólo no ha notificado la ayuda, sino que además la ha ejecutado ya.
- 37 La demandante considera que, al adoptar una actitud como la del presente caso, la Comisión le está negando los derechos que el Tratado le confiere en el marco del procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. En efecto,

únicamente pueden respetarse los derechos de la demandante si esta última tiene la posibilidad de impugnar las decisiones que la Comisión adopte sin iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 (sentencias del Tribunal de Justicia Cook/Comisión, antes citada, y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203). Pues bien, tales derechos procedimentales resultarían igualmente vacíos de contenido si se permitiera a la Comisión dilatar indefinidamente el examen preliminar de las medidas estatales.

- 38 La demandante niega además que la obligación de incoar un procedimiento administrativo con arreglo al apartado 2 del artículo 93 esté supeditada a la determinación previa de la existencia de una ayuda en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Según ella, la práctica administrativa de la Comisión muestra que esta última ha incoado ya procedimientos de este tipo en situaciones en las que albergaba dudas sobre la posibilidad de calificar de ayuda las medidas estatales controvertidas (sentencia Sytraval y Brink's France/Comisión, antes citada, apartado 79). En cualquier caso, en su sentencia de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión (T-106/95, Rec. p. II-229), el Tribunal de Primera Instancia ha señalado que el otorgamiento de recursos públicos a una empresa constituía una ayuda de Estado, aunque luego el artículo 92 pudiera resultar inaplicable en virtud del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.
- 39 Por último, la demandante considera que hay que tener en cuenta que, al no haberse iniciado ningún procedimiento basado en el apartado 2 del artículo 93, las autoridades españolas continúan concediendo las dotaciones controvertidas a las televisiones públicas españolas, a pesar de que dichas ayudas fueron denunciadas hace varios años. Llega a la conclusión de que, dadas estas circunstancias, la Comisión estaba sujeta a una obligación de actuar, por lo que dicha Institución ha incurrido en una omisión contraria al Tratado.
- 40 La Comisión alega que, si bien es cierto que no ha adoptado decisión alguna ni sobre la existencia de una ayuda de Estado ni sobre la incoación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, ha emprendido, sin embargo, un conjunto de acciones para poder analizar en todos sus aspectos una problemática particularmente compleja y común a un gran número de Estados miembros.
- 41 Hace hincapié en que, entre el 30 de abril de 1992 y el 8 de febrero de 1993, mantuvo correspondencia con la Administración española y posteriormente, en diciembre de 1993, encargó un estudio sobre la explotación y el funcionamiento de las cadenas públicas de televisión en la Comunidad. Tras la recepción de dicho estudio mantuvo

de nuevo correspondencia con la Administración española entre el 18 de octubre de 1995 y el 5 de julio de 1996. Durante la elaboración de dicho estudio, únicamente se abstuvo con carácter provisional de adoptar otras iniciativas que se habrían solapado con ella.

- 42 En estas circunstancias, el procedimiento relativo a las medidas de que se trata no puede considerarse «suspendido». En efecto, el período de dos años y medio transcurrido entre la presentación de la segunda denuncia y el escrito de requerimiento de la demandante fue consumido en gran parte por la realización del citado estudio externo.
- 43 La Comisión subraya además que ni el Tratado ni el Derecho derivado le imponen plazo alguno de contestación a las denuncias relativas a ayudas de Estado no notificadas.
- 44 En el presente caso, es preciso por otra parte tener en cuenta, a su juicio, la complejidad del asunto de que se trata, tanto desde el punto de vista jurídico como político. El tratamiento del asunto exige en efecto una actitud especialmente prudente, habida cuenta de lo reciente de la apertura de la actividad televisiva a la competencia. La primera denuncia era la primera de este género y se refería a siete ayudas regionales diferentes. Las denuncias presentadas por la demandante plantean además delicados problemas de incidencia sobre el comercio intracomunitario, de compensación de las obligaciones de servicio público y de calificación como ayuda, debido en especial a la contabilidad, poco transparente, a veces, de las empresas públicas de que se trata.
- 45 Por lo tanto, a juicio de la Comisión, no cabe considerar que el tiempo transcurrido desde que se inició la tramitación del presente expediente constituya una omisión contraria a las normas del Tratado y, en especial, a la obligación de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

- 46 La Comisión recuerda además las graves repercusiones para todas las televisiones públicas de la Comunidad de una eventual decisión de incoar el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. En efecto, en tal supuesto debería suspenderse la concesión de las ayudas de que se trata (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1992, España/Comisión, C-312/90, Rec. p. I-4117), lo que supondría una violación del principio de buena administración.
- 47 La Comisión alega por último que, antes de poder pronunciarse sobre la compatibilidad con el mercado común de las dotaciones controvertidas, tiene que pronunciarse previamente sobre la cuestión de si dichas dotaciones pueden calificarse de ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Niega a este respecto haber implantado una práctica consistente en incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 para determinar si unas medidas estatales pueden calificarse de «ayudas» en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.
- 48 Todas estas circunstancias llevan a la Comisión a afirmar que no estaba en condiciones de definir una postura ni de adoptar las decisiones solicitadas en el momento del requerimiento. Cita a este respecto las conclusiones del Abogado General Sr. Edward en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión (T-24/90, Rec. p. II-2223).

*Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

Observaciones preliminares

- 49 El artículo 93 del Tratado establece un procedimiento especial para el examen permanente y el control de las ayudas de Estado por parte de la Comisión. Por lo que se refiere a las nuevas ayudas que los Estados miembros tengan intención de establecer, se prevé un procedimiento sin el cual no puede considerarse legalmente

establecida ninguna ayuda, pues los proyectos dirigidos a establecer o modificar ayudas deberán ser notificados obligatoriamente a la Comisión con anterioridad a su ejecución.

- 50 La Comisión procede, entonces, a un primer examen de las ayudas previstas. Si al finalizar dicho examen le pareciese que un proyecto no es compatible con el mercado común, iniciará sin demora el procedimiento previsto en el primer párrafo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
- 51 En el marco de dicho procedimiento, es preciso distinguir, pues, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, que sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, la fase de examen del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre la totalidad de los datos del asunto (véanse las sentencias Cook/Comisión, antes citada, apartado 22, y Matra/Comisión, antes citada, apartado 16).
- 52 El procedimiento del apartado 2 del artículo 93 resulta indispensable siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común. Así pues, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del apartado 3 del artículo 93 y adoptar una decisión favorable a una medida estatal no notificada si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que dicha medida no puede calificarse de ayuda en el sentido del apartado 1 del artículo 92 o de que, a pesar de constituir una 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 medida de que se trate, dicha Institución tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 13; Cook/Comisión, antes citada, apartado 29; Matra/Comisión, antes citada, apartado 33, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, aún no publicada en la Recopilación, apartado 47).

- 53 Cuando terceros interesados han presentado a la Comisión denuncias relativas a medidas estatales que no han sido objeto de la notificación prevista en el apartado 3 del artículo 93, dicha Institución está obligada, en el marco de la fase previa antes citada y en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de las denuncias, lo que puede requerir que proceda a examinar elementos no mencionados expresamente por los denunciantes (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 62).
- 54 Por último, procede recordar que la Comisión tiene una competencia exclusiva para declarar la eventual incompatibilidad de una ayuda con el mercado común (sentencias Steinike y Weinlig, antes citada, apartados 9 y 10, y Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, antes citada, apartado 14).
- 55 Se deduce del conjunto de reglas citadas que, al término de la fase previa de examen de una medida estatal, la Comisión está obligada a adoptar, con respecto al Estado miembro afectado, una de las tres decisiones siguientes: o bien decide que la medida estatal controvertida no constituye una «ayuda» en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, o bien decide que, a pesar de constituir una ayuda en el sentido del apartado 1 del artículo 92, dicha medida es compatible con el mercado común con arreglo a los apartados 2 o 3 del artículo 92, o bien decide incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93.
- 56 A la luz de estos fundamentos jurídicos, es preciso examinar en primer lugar si procede declarar la admisibilidad del recurso de omisión y a continuación, en su caso, si procede declararlo fundado.

#### Sobre la admisibilidad

- 57 Con arreglo al párrafo tercero del artículo 175 del Tratado, toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Juez comunitario por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen.

- 58 En su sentencia de 26 de noviembre de 1996, T. Port (C-68/95, Rec. p. I-6065), apartado 59, el Tribunal de Justicia precisó que, al igual que el párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado permite a los particulares interponer un recurso de anulación contra un acto de una Institución del que no sean destinatarios, siempre que dicho acto los afecte directa e individualmente, debe interpretarse que el párrafo tercero del artículo 175 les otorga igualmente la facultad de interponer un recurso por omisión contra una Institución que no hubiese adoptado un acto que los afectase del mismo modo.
- 59 Yerra por tanto la Comisión al considerar que procede declarar la inadmisibilidad del recurso por omisión por la mera razón de que la demandante no es la destinataria potencial de los actos que ella podría adoptar en el presente asunto (véase el apartado 55 *supra*).
- 60 En el presente asunto es preciso analizar en qué medida puede considerarse la demandante directa e individualmente afectada por los actos en relación con los que se alega una omisión de la Comisión.
- 61 A este respecto, se deduce de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de abril de 1995, ASPEC y otros/Comisión (T-435/93, Rec. p. II-1281), apartado 60, que una empresa debe considerarse directamente afectada por una decisión de la Comisión relativa a una ayuda de Estado cuando no quepa duda alguna de la voluntad de las autoridades nacionales de llevar adelante el proyecto de ayuda. Pues bien, ha quedado acreditado en el presente caso que las diversas dotaciones financieras controvertidas han sido concedidas ya por las autoridades españolas y continúan siéndolo. Dadas estas circunstancias, procede considerar establecido que la demandante resulta directamente afectada.
- 62 En cuanto a la cuestión de si la demandante resulta individualmente afectada, es preciso señalar que, según reiterada jurisprudencia, una decisión afecta individualmente a unas personas físicas o jurídicas cuando les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que las caracteriza en relación con cualesquiera otras personas (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223; sentencias del

Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, Rec. p. II-2941, apartado 51, y de 22 de octubre de 1996, *Skibsærftsforeningen y otros/Comisión*, T-266/94, Rec. p. II-1399, apartado 44).

- 63 Procede analizar en consecuencia, en el presente caso, si la demandante resultaría individualmente afectada por la decisión que la Comisión pudiera adoptar con respecto al Estado miembro afectado al término de la fase previa de examen, y que consistiría en declarar, bien que la medida estatal controvertida no constituye una ayuda, bien que constituye una ayuda pero resulta compatible con el mercado común, o bien que es preciso iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
- 64 Es jurisprudencia reiterada que cuando, sin iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, la Comisión declara, de acuerdo con el apartado 3 del mismo artículo, que una medida estatal no constituye una ayuda o que, a pesar de constituir una ayuda, es compatible con el mercado común, los interesados, beneficiarios de las garantías de procedimiento previstas en el apartado 2 de dicho artículo, únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el Juez comunitario dicha Decisión de la Comisión (véanse, como más reciente, la sentencia *Comisión/Sytraval y Brink's Francia*, antes citada, apartado 47, y, de fecha anterior, las sentencias *Cook/Comisión*, antes citada, apartado 23, y *Matra/Comisión*, antes citada, apartado 17). Lo mismo ocurriría, en el presente caso, en el supuesto de que la Comisión considerara que las dotaciones concedidas a las televisiones públicas constituyen ayudas pero eluden la prohibición del artículo 92 del Tratado en virtud del apartado 2 del artículo 90 de dicho Tratado (sentencia *FFSA y otros/Comisión*, antes citada, apartados 172 y 178, y auto del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 1998, *FFSA y otros/Comisión*, C-174/97 P, Rec. p. I-1303, por el que se desestimó el recurso de casación contra dicha sentencia).
- 65 Los interesados a efectos del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, que deben, pues, considerarse directa e individualmente afectados, son las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de una ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, *Intermills/Comisión*, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 16).

- 66 En el presente asunto, la Comisión no ha negado que la demandante sea una parte interesada a efectos del apartado 2 del artículo 93, condición que se deriva de su situación de gestora de uno de los tres canales de televisión privados que compiten con los canales de televisión públicos que han recibido las dotaciones financieras impugnadas y del hecho de que las dos denuncias formuladas por ella han dado origen al examen previo de dichas dotaciones que ha llevado a cabo la Comisión.
- 67 Por otra parte, la demandante ha actuado con arreglo a Derecho al someter el asunto al Juez comunitario, que a diferencia del Juez nacional es el único competente para declarar, en su caso, que la Comisión ha incurrido en una violación del Tratado al abstenerse de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, incoación que constituye un requisito previo necesario para la adopción de una decisión final que afectará directa e individualmente a la demandante, como por ejemplo una decisión que declare compatible con el mercado común una ayuda cuya calificación planteaba hasta ese momento serias dificultades.
- 68 A este respecto, la eventual existencia de un recurso a nivel nacional que permita a la demandante impugnar la atribución de las dotaciones controvertidas a las cadenas públicas no puede influir en la admisibilidad de las pretensiones relativas a la omisión (véase, en este sentido, la sentencia Kahn Scheepvaart/Comisión, antes citada, apartado 50).
- 69 Por consiguiente, procede considerar a la demandante directa e individualmente afectada por la inexistencia de decisión alguna de la Comisión tras la apertura por parte de esta última del procedimiento preliminar de examen de las dotaciones atribuidas por las diversas autoridades públicas españolas a las sociedades de televisión públicas.
- 70 De ello se deduce que procede declarar la admisibilidad de las pretensiones relativas a la omisión.

## Sobre el fondo

- 71 Para pronunciarse sobre la fundamentación del recurso por omisión, procede verificar si, en el momento en que se dirigió un requerimiento a la Comisión con arreglo al artículo 175 del Tratado, recaía sobre dicha Institución una obligación de actuar (autos del Tribunal de Primera Instancia de 13 de noviembre de 1995, Dumez/Comisión, T-126/95, Rec. p. II-2863, apartado 44, y de 6 de julio de 1998, Goldstein/Comisión, T-286/97, Rec. p. II-2629, apartado 24).
- 72 En la medida en que tiene una competencia exclusiva para apreciar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, la Comisión está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de las denuncias relativas a la existencia de ayudas incompatibles con el mercado común (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 62).
- 73 Por lo que respecta al plazo en el que la Comisión debe pronunciarse sobre una denuncia de este tipo, procede observar que, en el ámbito del artículo 85 del Tratado, el Tribunal de Primera Instancia ha declarado ya que la Comisión no puede diferir *sine die* su toma de postura sobre una solicitud de exención basada en el apartado 3 de dicha disposición (sentencia de 22 de octubre de 1997, SCK y FNK/Comisión, asuntos acumulados T-213/95 y T-18/96, Rec. p. II-1739, apartado 55), materia en la que dicha Institución tiene una competencia exclusiva. En dicha ocasión, el Tribunal recordó que la observancia por parte de la Comisión de un plazo razonable al adoptar las decisiones que ponen fin a procedimientos administrativos en materia de política de competencia constituye un principio general del Derecho comunitario (véase el apartado 56 de dicha sentencia y la jurisprudencia que allí se cita).
- 74 De ello se deduce que la Comisión no puede tampoco prolongar indefinidamente el examen preliminar de unas medidas estatales contra las que se ha presentado una denuncia basada en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, siempre que haya aceptado iniciar dicho examen, como ocurre en el presente caso.

- 75 Para apreciar si la duración de dicho procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión, la complejidad del asunto y su trascendencia para las diferentes partes interesadas (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1997, Oliveira/Comisión, T-73/95, Rec. p. II-381, apartado 45, y SCK y FNK/Comisión, antes citada, apartado 57).
- 76 En el presente asunto, procede examinar en primer lugar si, como alega la demandante, la Comisión habría debido llevar a cabo un examen previo de las dotaciones controvertidas en favor de las televisiones públicas en un «plazo razonable» de dos meses, como el que se indicó en la sentencia Lorenz, antes citada (apartado 4).
- 77 Al hacer referencia a este plazo de dos meses, esta última sentencia se basó en la necesidad de tomar en consideración el legítimo interés del Estado miembro afectado en obtener rápidamente una respuesta definitiva sobre la legalidad de las medidas que han sido notificadas a la Comisión.
- 78 Dicha consideración no es aplicable cuando el Estado miembro de que se trate ha ejecutado ciertas medidas sin haberlas notificado previamente a la Comisión. Si dicho Estado albergaba dudas sobre el carácter de ayuda de Estado de las medidas que proyectaba, habría podido proteger sus intereses notificando su proyecto a la Comisión, lo que habría obligado a esta última a definir su postura en un plazo de dos meses (sentencia SFEI y otros, antes citada, apartado 48).
- 79 Por consiguiente, el plazo de dos meses mencionado en la sentencia Lorenz no es aplicable, como tal, en un caso como el que se plantea en el presente asunto, en el que las medidas estatales controvertidas no han sido notificadas a la Comisión.

- 80 Procede señalar a continuación que la demandante presentó su primera denuncia el 2 de marzo de 1992 y la segunda el 12 de noviembre de 1993. De ello se deduce que, en el momento en que se presentó un requerimiento a la Comisión con arreglo al artículo 175 del Tratado, es decir el 8 de febrero de 1996, fecha de recepción de la carta de la demandante de 6 de febrero de 1996 que la instaba a actuar, el examen previo de la Comisión había durado ya cuarenta y siete meses por lo que respecta a la primera denuncia y veintiséis meses por lo que respecta a la segunda.
- 81 Ahora bien, tales plazos son tan amplios que habrían debido permitir a la Comisión dar por finalizada la fase previa de examen de las medidas controvertidas. Por consiguiente, la Institución habría debido hallarse en condiciones de adoptar en dicho intervalo una decisión sobre las medidas en cuestión (véase el apartado 55 *supra*), salvo que se pruebe la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la duración de los mencionados plazos.
- 82 La Comisión ha alegado a este respecto que la primera denuncia era la primera de ese tipo que recibía, que, en materia de televisión, los Estados miembros podían marcarse legítimamente objetivos no comerciales y que se planteaban delicados problemas de incidencia sobre el comercio intracomunitario y de compensación de las obligaciones de servicio público en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado. En la vista, recordó la existencia del Protocolo sobre el Sistema de Radiodifusión Pública en los Estados miembros, incorporado como Anexo al Tratado CE por el Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997 (DO C 340, p. 109).
- 83 Sin embargo, de los escritos e informes orales de las partes se deduce que la única dificultad real que tuvo que afrontar la Comisión en el presente caso es la cuestión de en qué medida las dotaciones controvertidas que se conceden a las televisiones públicas españolas pretenden compensar las misiones especiales de servicio público que la legislación nacional les impone. En la valoración de dicha dificultad no puede tenerse en cuenta el Protocolo antes citado, puesto que fue adoptado unos diecinueve meses después del requerimiento de la demandante, requerimiento que fue incluso anterior al 29 de marzo de 1996, fecha de apertura de la Conferencia Inter-gubernamental que culminó en la celebración del Tratado de Amsterdam.

- 84 La Comisión intenta, por otra parte, justificar la duración de los plazos de que se trata haciendo alusión a las gestiones que realizó tras la presentación de las denuncias de la demandante.
- 85 Sobre este punto procede observar que, con anterioridad al requerimiento de la demandante, dicha Institución había solicitado formalmente información sobre las dotaciones controvertidas a las autoridades españolas en dos ocasiones, el 30 de abril de 1992 y el 18 de octubre de 1995. En diciembre de 1993 había encargado además a una empresa de consultoría un estudio en profundidad sobre la financiación de las empresas de televisión pública en toda la Comunidad.
- 86 Sin embargo, dichas gestiones no justifican en absoluto el que la Comisión prolongara hasta tal punto el examen previo de las medidas controvertidas, sobrepasando así de modo apreciable el tiempo de reflexión que razonablemente podía necesitarse para valorar las medidas en cuestión a la luz del apartado 2 del artículo 90 del Tratado. Por consiguiente, y aun cuando hubiera que reconocer que el Protocolo antes citado, incorporado como Anexo al Tratado CE por el Tratado de Amsterdam, pone de manifiesto que la materia tratada resulta especialmente sensible desde el punto de vista político para los Estados miembros, en la fecha del requerimiento, la Comisión habría debido hallarse en condiciones de adoptar una decisión en la que se declarara bien que las dotaciones controvertidas no constituían ayudas, bien que, a pesar de constituir ayudas, eran compatibles con el mercado común, o bien que existían serias dificultades que la obligaban a incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, lo que habría dado la oportunidad de presentar sus observaciones a todos los interesados y en especial a los Estados miembros. Por otra parte, dicha Institución habría podido igualmente adoptar, dentro de los plazos a que se ha hecho referencia, una decisión híbrida en la que se combinaran, en función de las circunstancias, una u otra de las tres decisiones de principio antes citadas para los diversos componentes de las medidas estatales controvertidas (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, Rec. p. 557, apartados 14 a 17, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de febrero de 1998, *Pantochim/Comisión*, T-107/96, Rec. p. II-311, apartado 51).
- 87 En esta fase del razonamiento, procede analizar además en qué medida el escrito de 20 de febrero de 1996 de la Comisión constituye una toma de posición, en respuesta al requerimiento de la demandante.

- 88 La demandante ha señalado, con razón, que dicho escrito no contiene, en absoluto, una definición de la posición de la Comisión sobre las denuncias, en la medida en que dicha Institución se limita a precisar en él que, tras haber examinado las denuncias y una vez concluido un estudio externo, ha solicitado a las autoridades españolas una serie de informaciones complementarias. En efecto, un escrito procedente de una Institución que ha sido requerida para actuar con arreglo al artículo 175 del Tratado en el que se indica que continúan analizándose las cuestiones planteadas no constituye una toma de posición que ponga fin a una omisión (sentencias del Tribunal de Justicia Snuapat/Alta Autoridad, antes citada, y de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo, 13/83, Rec. p. 1513, apartado 25).
- 89 Por otra parte, ha quedado acreditado que, mientras se tramitaba el presente recurso, la Comisión ha seguido sin adoptar decisión alguna de entre las antes citadas.
- 90 Se deduce de las consideraciones precedentes que la Comisión ha incurrido en omisión el 8 de abril de 1996, una vez transcurrido el plazo de dos meses a partir de la recepción del requerimiento, que tuvo lugar el 8 de febrero de 1996, al haberse abstenido bien de adoptar una decisión en la que se declarara que las medidas estatales controvertidas no constituyen ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, o que deben calificarse de ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92, pero son compatibles con el mercado común en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 92, o que era preciso incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, o bien de adoptar una combinación de estas diferentes decisiones posibles en función de las circunstancias.
- 91 En consecuencia, procede estimar el recurso por omisión.
- 92 No ha lugar por tanto a pronunciarse sobre las pretensiones de anulación, dado que han sido formuladas únicamente con carácter subsidiario.

## Costas

- 93 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 94 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla, conforme a lo solicitado por esta última, a soportar las costas de la parte demandante, salvo las ocasionadas por la intervención de la República Francesa.
- 95 Con arreglo al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la República Francesa soportará sus propias costas, así como las costas en que hubiera incurrido la parte demandante a causa de su intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

### EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada),

decide:

- 1) Declarar que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al abstenerse de adoptar una decisión a raíz de las dos denuncias formuladas por la parte demandante el 2 de marzo de 1992 y el 12 de noviembre de 1993.

- 2) Se condena a la Comisión a cargar con las costas de la parte demandante, salvo las ocasionadas por la intervención de la República Francesa.
  
- 3) La República Francesa soportará sus propias costas, así como las costas en que hubiera incurrido la parte demandante a causa de su intervención.

Tiili

Briët

Lenaerts

Potocki

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 1998.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

Sra. V. Tiili