

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)
de 10 de mayo de 2000 *

En el asunto T-46/97,

SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, con domicilio social en Estrada da Outorela (Portugal), representada por los Sres. C. Botelho Moniz y P. Moura Pinheiro, Abogados de Lisboa, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^c A. May, 31, Grand-rue,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Rozet, Consejero Jurídico, y la Sra. A.M. Alves Vieira, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

apoyada por

RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, con domicilio social en Lisboa (Portugal), representada por los Sres. M. Tinoco de Faria Manuel e I. Jalles, Abogados de Lisboa, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Beghin y Feider, 56-58, rue Charles Martel,

por

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes, Director do Serviço Jurídico de la Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários del Ministério dos Negócios Estrangeiros, y por las Sras. M.L. Duarte, Consultora Jurídica, y T. Ribeiro, Directora do Departamento de Assessoria e Assuntos Internacionais del Instituto da Comunicação Social, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Portugal, 33, allée Scheffer,

y por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Magrill, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación, por un lado, de la Decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1996 relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE) en materia de financiación de cadenas públicas de televisión, notificada a la demandante el 6 de enero de 1997, y, por otro lado, de la Decisión que supuestamente se recoge en el escrito de la Comisión de 20 de diciembre de 1996, referente a la denuncia de la demandante contra RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA,

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

integrado por el Sr. B. Vesterdorf, Presidente; la Sra. V. Tiili y los Sres. A. Potocki, A.W.H. Meij y M. Vilaras, Jueces;

Secretario: Sr. G. Herzig, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

- 1 RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA, anteriormente organismo público, es desde 1992, fecha en que finalizó el monopolio del Estado portugués sobre el ámbito audiovisual, una sociedad anónima de capital público. Como concesionaria del servicio público de la televisión portuguesa, RTP explota los canales 1 y 2, así como la cadena lusófona RTP Internacional. A diferencia de las cadenas privadas de la televisión portuguesa, cuya financiación se nutre exclusivamente de los ingresos procedentes de la publicidad, RTP dispone no sólo de estos ingresos, sino también de financiación pública concedida anualmente en atención a sus obligaciones de servicio público, financiación que representó, de 1992 a 1995, entre un 15 % y un 18 % de la totalidad de sus recursos anuales.

- 2 SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, es una sociedad portuguesa de carácter mercantil que tiene por objeto el ejercicio de actividades en materia de televisión y que explota, desde octubre de 1992, una de las principales cadenas privadas de televisión en Portugal.

Denuncias y procedimiento administrativo ante la Comisión

- 3 El 30 de julio de 1993, SIC presentó ante la Comisión una denuncia (en lo sucesivo, «primera denuncia») contra el sistema de financiación de las cadenas explotadas por RTP, con objeto de que se declarase, por un lado, que determinadas medidas adoptadas por la República Portuguesa a favor de RTP eran incompatibles con el mercado común, de conformidad con el artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y, por otro lado, que la falta de notificación previa de las ayudas denunciadas supuso la infracción del artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3). En esta primera denuncia, SIC cifraba en 6.200 y 7.100 millones de PTE, respectivamente, el importe de las dotaciones financieras abonadas por el Estado a RTP en 1992 y 1993, en concepto de indemnizaciones compensatorias por las obligaciones de servicio público que a ésta incumbían. Además de estas dotaciones, SIC denunciaba las exenciones de derechos de inscripción a las que RTP se acogía y el sistema de ayudas a la inversión previsto en el pliego de cláusulas administrativas. Por todo ello, SIC solicitaba a la Comisión que iniciase el procedimiento formal a que se refiere el artículo 93, apartado 2, del Tratado y ordenase a la República Portuguesa que suspendiera el pago de estas ayudas no notificadas hasta que se adoptara una decisión definitiva.

- 4 Tras haberse presentado la primera denuncia, se celebró una reunión, el 3 de noviembre de 1993, entre los servicios de la Comisión y los representantes de SIC, en la que se solicitó a ésta que facilitara información adicional sobre el mercado afectado.

- 5 Mediante escrito de 12 de febrero de 1994, la demandante proporcionó los datos solicitados. Además, incluyó en su denuncia ante la Comisión, por un lado, la

autorización del Gobierno portugués del aplazamiento de una deuda contraída con la Segurança Social (Seguridad Social) valorada en 2.000 millones de PTE, junto con la exención del pago de los intereses de demora, y, por otro lado, la compra por el Estado, a un precio excesivo, de la red de teledifusión de la que RTP era propietaria, así como la concesión de facilidades de pago a esta última por parte de la empresa pública encargada de la gestión de dicha red. Al estimar que estas medidas constituían ayudas de Estado incompatibles con el mercado común, la demandante solicitaba también que se iniciara, a este respecto, el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado.

- 6 Poco tiempo antes, en diciembre de 1993, la Comisión encargó a una empresa de consultoría externa un estudio sobre la financiación de las empresas públicas de televisión en todo el territorio comunitario e indicó a la demandante que este estudio constituiría un elemento decisivo para la instrucción de su denuncia.
- 7 El 15 de marzo de 1994, la demandante facilitó nuevos datos a la Comisión sobre los índices de audiencia de las diferentes cadenas de televisión en Portugal y posteriormente, el 14 de abril de 1994, informó a ésta del pago, por parte del Gobierno portugués, de una nueva indemnización compensatoria a RTP, para el año 1994, por un importe de 7.145 millones de PTE.
- 8 Mediante escrito de 4 de agosto de 1995, la demandante requirió a la Comisión, en virtud del artículo 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE), para que definiera su posición sobre su denuncia y, en particular, sobre su petición de que se iniciara el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado.
- 9 El 16 de octubre de 1995, la Comisión comunicó a la demandante que, tras recibir la versión preliminar del estudio encargado en diciembre de 1993, había solicitado información adicional a las autoridades portuguesas para poder analizar el asunto con arreglo al artículo 92 del Tratado.

- 10 El 1 de noviembre de 1995, la Comisión recibió la versión definitiva del estudio de que se trata y envió un ejemplar a las autoridades portuguesas para que presentasen sus observaciones.
- 11 Mediante escrito de 14 de diciembre de 1995, las autoridades portuguesas proporcionaron a la Comisión las aclaraciones solicitadas en relación con las medidas de ayuda objeto de las denuncias.
- 12 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de diciembre de 1995, la demandante interpuso un recurso por omisión con arreglo al artículo 175 del Tratado, que se registró con el número T-231/95.
- 13 Mediante escrito de 31 de enero de 1996, la Comisión informó a las autoridades portuguesas de que, habida cuenta de las respuestas que habían proporcionado, «algunos extremos qued[aban] [...] por aclarar». A este respecto, la Comisión solicitaba, en primer lugar, que le facilitaran datos contables sobre las dotaciones abonadas por las obligaciones de servicio público de RTP en 1992 y 1993, así como sobre el coste de explotación de RTP Internacional entre 1992 y 1995. A continuación, la Comisión subrayaba que «tras un primer examen, las exenciones fiscales y los aplazamientos concedidos para los pagos relativos a la red TDP parec[ían] constituir ayudas de Estado comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado». Por consiguiente, solicitaba a las autoridades portuguesas que indicaran si, en su opinión, dichas ayudas se basaban en una de las excepciones contempladas en el artículo 92 del Tratado.
- 14 Mediante escrito de 20 de marzo de 1996, las autoridades portuguesas respondieron a la solicitud de la Comisión.

- 15 El 16 de abril de 1996, la Comisión dirigió una nueva solicitud de información a las mismas autoridades sobre las exenciones fiscales y las facilidades de pago concedidas a RTP, solicitud a la que dieron respuesta mediante escrito de 21 de junio de 1996.
- 16 El 22 de octubre de 1996, la demandante presentó una nueva denuncia (en lo sucesivo, «segunda denuncia») con objeto, en primer lugar, de que se declarara que las dotaciones financieras concedidas por el Estado portugués a RTP, para el período 1994-1996, eran incompatibles con el mercado común por las mismas razones que se exponían en su primera denuncia. La demandante denunciaba también la asignación de nuevas ayudas a RTP en 1994 que no habían sido notificadas por el Estado portugués y que se derivaban de una ampliación de capital y de la concesión de la garantía del Estado para la emisión de obligaciones por parte de RTP. Por consiguiente, SIC solicitaba a la Comisión que iniciase el procedimiento formal previsto en el artículo 93, apartado 2, y que ordenase a la República Portuguesa que pusiera fin a la concesión de esas ayudas hasta que se adoptase una decisión definitiva.
- 17 Mediante escrito de 20 de diciembre de 1996 (en lo sucesivo, «escrito de 20 de diciembre de 1996»), la Comisión informó a la demandante de que, a raíz de su segunda denuncia contra RTP, había solicitado a las autoridades portuguesas información sobre la ampliación de capital y la emisión de obligaciones efectuadas por RTP en 1994, así como sobre la elaboración de un plan de reestructuración para el período 1996-2000 y la celebración de un convenio con el Ministerio de Cultura dirigido a la promoción de la actividad cinematográfica. En el segundo párrafo del escrito, añadía: «Por lo que respecta a la financiación relativa a las indemnizaciones compensatorias percibidas por [...] RTP en el período 1994-1996, consideramos que no constituyen ayudas de Estado con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado por las razones expuestas en la Decisión [de 7 de noviembre de 1996], de la que recibirán copia cuando las autoridades portuguesas nos hayan indicado cuáles son los datos confidenciales que no deben transmitirse a terceros.»
- 18 El 6 de enero de 1997, la demandante recibió copia de la Decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1996 dirigida a la República Portuguesa y relativa a la financiación de las cadenas públicas de televisión (en lo sucesivo, «Decisión»).

Decisión

- 19 La Decisión versa sobre seis categorías de medidas adoptadas por el Estado portugués a favor de RTP.
- 20 La primera categoría de medidas examinadas se refiere a las dotaciones financieras abonadas a RTP de 1992 a 1995 en concepto de indemnizaciones compensatorias. Según la Decisión, el importe de éstas, comprendido entre 6.200 millones de PTE en 1992 (unos 32,5 millones de ECU) y 7.125 millones de PTE en 1995 (unos 36,2 millones de ECU), representa entre un 15 % y un 18 % de los ingresos anuales de RTP y se destina a financiar los gastos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público que no incumben a las cadenas privadas de televisión. La índole de dichas obligaciones y los importes de las indemnizaciones compensatorias percibidas por RTP, en millones de PTE, son los siguientes:

	1992	1993	1994	1995
1. Obligación de difusión de los programas con cobertura de todo el territorio continental (las cadenas privadas no abarcan todo el territorio) (cláusula 4.2 del pliego de cláusulas administrativas)	406,7	1.312	500	1.032,81
2. Difusión de los programas en las Regiones Autónomas (cláusula 4.3 del pliego de cláusulas administrativas)	3.454	3.486	1.804	1.992,166
3. Conservación de los archivos audiovisuales (cláusula 7 del pliego de cláusulas administrativas)	509	241,5	517	283,66
4. Explotación de RTP Internacional (cláusula 6 del pliego de cláusulas administrativas)	882,3	1.517	2.623	2.729,116
5. Funcionamiento de la estructura vinculada a la cooperación con los PALOP (Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa) (cláusula 8 del pliego de cláusulas administrativas)	186,9	128,3	172	195,273
6. Emisiones religiosas (cesión del derecho de antena) [cláusula 5.1 f) del pliego de cláusulas administrativas]	482	350	579	327,9
7. Delegaciones y corresponsales [cláusula 5.1 n) del pliego de cláusulas administrativas]	797,8	658,6	800	504,27
8. Fundación São Carlos (teatro público) (cláusula 12.1.8 del pliego de cláusulas administrativas)	...	50	55	60

- 21 En lo que atañe al año 1993, la Comisión procede a un análisis comparativo de las cifras comunicadas por la demandante y RTP sobre la valoración de los costes de estas obligaciones. A este respecto, se afirma que «el método de cálculo utilizado por la denunciante carece de rigor [mientras que] el análisis y los importes [facilitados] por las autoridades portuguesas son mucho más fiables, sobre todo, cuando [...] se compara [estos últimos] con las indemnizaciones percibidas en 1994 y 1995, época en que la contabilidad analítica era obligatoria». Para los años 1994 y 1995, la Comisión destaca que la falta de compensaciones excedentarias queda garantizada por la aplicación de las normas de dicha contabilidad al cálculo de los gastos propios de las obligaciones de servicio público y por el control efectuado por la Inspeção-geral de finanças (Inspección General de Hacienda).
- 22 La Comisión deduce de estos datos que «la ventaja financiera derivada [de estas] transferencias no sobrepasó lo estrictamente necesario para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas por el pliego de cláusulas administrativas».
- 23 Con respecto al año 1992, se indica que «habida cuenta del importe de la financiación de que se trata [...], muy inferior al de los dos años siguientes, y de su distribución, procede excluir la existencia de un eventual exceso de compensación», aun cuando RTP no proporcionara datos contables.
- 24 Por lo que respecta a las indemnizaciones compensatorias, la Comisión concluye que «no alberga duda alguna sobre la transparencia del sistema de financiación de los gastos propios de las obligaciones de servicio público, que garantizó adecuadamente en 1994 y 1995 la conformidad de la financiación pública con el coste real de las obligaciones de servicio público, ni sobre la inexistencia de elementos de ayuda en las medidas de que se trata», siendo aplicable esta conclusión, por las mismas razones, a los años 1992 y 1993.
- 25 En lo que atañe, en segundo lugar, a las exenciones fiscales denunciadas, la Comisión estima que, de hecho, RTP sólo quedó exenta del pago de los derechos y gastos de inscripción del acto constitutivo de la sociedad en 1992, por un

importe aproximado de 33 millones de PTE. Según la Decisión, esta exención no constituye una ayuda de Estado, pues se muestra conforme con el sistema del régimen tributario, en virtud del cual la inscripción de un acto no es necesaria cuando su autenticación resulta de la propia ley. En el momento de ampliar su capital en 1995, RTP abonó, por el contrario, todos los impuestos y gastos de inscripción a que quedan sujetas, en este caso, las personas jurídicas de Derecho privado.

- 26 En tercer lugar, y por lo que respecta a la deuda de RTP contraída con la Seguridad Social, por un importe total de 2.189 millones de PTE para el período 1983-1989, la Comisión destaca que se alcanzó, primero, un acuerdo amistoso entre RTP y la Seguridad Social motivado por su divergente interpretación sobre la legalidad de las bases imponibles y con el fin de evitar una acción judicial, antes de que, finalmente, mediante Decreto conjunto del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Seguridad Social de 3 de mayo de 1993, se estableciera el aplazamiento de la deuda y la exención del pago de las multas e intereses correspondientes. La Comisión llega a la conclusión de que el mencionado acuerdo, por el que se renuncia a los intereses de demora, valorados en 1.206 millones de PTE, y se acepta el pago aplazado de la deuda por un importe muy inferior a los 2.000 millones de PTE a que se refiere la demandante, revela la semejanza del comportamiento del organismo encargado de la Seguridad Social con el de un operador privado interesado en percibir las sumas adeudadas.
- 27 En cuarto lugar, y en cuanto a la adquisición por parte del Estado portugués, por un importe de 5.400 millones de PTE en 1994, de la red de teledifusión de la que RTP era propietaria, la Comisión considera que este precio, en la medida en que se calculó sobre la base de peritajes efectuados, en particular, por un organismo privado e independiente, no enmascara ninguna ayuda de Estado. Además, el canon anual abonado por RTP para la utilización de la red, de 2.000 millones de PTE, garantizaba a su propietario actual una rentabilidad muy elevada de los capitales invertidos.
- 28 En quinto lugar, y por lo que respecta a los atrasos en el pago de dicho canon que Portugal Telecom, nuevo propietario de la red de teledifusión, toleraba sólo a RTP y no a SIC, éstos no implican, según la Decisión, que exista una ayuda. En

efecto, al no haber renunciado Portugal Telecom a la percepción de los intereses de demora devengados, valorados en 398 millones de PTE aproximadamente en marzo de 1996, RTP no quedó exenta de las consecuencias financieras de su actuación.

- 29 En sexto lugar, en lo que atañe a las ayudas a la inversión recogidas en el artículo 14 del pliego de cláusulas administrativas, en virtud del cual el Estado puede participar en las inversiones realizadas por RTP, la Comisión señala que, según la información proporcionada por las autoridades portuguesas, no se ha efectuado hasta el momento ningún pago por este concepto.

Acontecimientos posteriores a la Decisión

- 30 Tras la adopción de la Decisión, la demandante desistió del recurso por omisión interpuesto en el asunto T-231/95, por lo que se ordenó su archivo mediante auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de julio de 1997.
- 31 Mediante escrito de 21 de abril de 1997, la Comisión informó a la demandante de que, tras conocer la información proporcionada por las autoridades portuguesas, consideraba que las medidas impugnadas en la segunda denuncia relativas a la ampliación de capital de RTP y a la emisión de obligaciones de 1994, así como al convenio para la promoción de la actividad cinematográfica y al plan de reestructuración 1996-2000, no habían dado lugar al pago de ninguna ayuda de Estado. La Comisión indicaba que, a falta de nuevos elementos, no pretendía continuar con la instrucción de esta denuncia.

Procedimiento

- 32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 3 de marzo de 1997, la demandante interpuso el presente recurso.
- 33 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, respectivamente, el 28 de julio y el 5 y 18 de agosto de 1997, RTP, la República Portuguesa y el Reino Unido solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la demandada, lo que se admitió por autos de 13 de noviembre de 1997 del Presidente de la Sala Segunda ampliada. El Reino Unido fue el único que no presentó escrito de formalización de la intervención ni estuvo representado en la vista.
- 34 En virtud de resolución del Tribunal de Primera Instancia de 21 de septiembre de 1998, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera ampliada del Tribunal de Primera Instancia, a la que, por consiguiente, se asignó el asunto.
- 35 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, se instó a las partes del litigio principal y a las partes coadyuvantes a responder las preguntas formuladas durante la vista. También se solicitó a la Comisión y a la demandante que presentaran, antes del 13 de noviembre de 1999, determinados documentos, lo que efectuaron dentro del plazo concedido. Sin embargo, el 29 de noviembre de 1999, la demandante presentó en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia una copia de una sentencia dictada por el Supremo Tribunal Administrativo el 16 de junio de 1999. Al haberse presentado este documento fuera de plazo, no procede tomarlo en consideración a efectos de la presente sentencia, de conformidad con las observaciones formuladas por la Comisión y RTP.

Pretensiones de las partes

36 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule la Decisión.

- Anule la Decisión recogida en el escrito de la Comisión de 20 de diciembre de 1996.

- Ordene a la Comisión que aporte a los autos los documentos administrativos en que se basan las Decisiones impugnadas.

- Condene en costas a la demandada.

37 Además, en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad de los motivos formulados por las partes coadyuvantes sobre la base del artículo 90, apartado 2, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 2).

— Condene a las partes coadyudantes al pago de las costas derivadas de la intervención.

38 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

39 RTP solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

40 La República Portuguesa solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre las pretensiones de anulación del escrito de 20 de diciembre de 1996

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 41 La Comisión, apoyada por la República Portuguesa y RTP, considera que sólo la Decisión constituye un acto impugnabile. Por el contrario, el escrito de 20 de diciembre de 1996 no pasa de ser un mero documento informativo que no puede ser objeto de recurso.
- 42 En su réplica, la demandante reconoce que en el primer párrafo del escrito de 20 de diciembre de 1996, relativo, en particular, a la ampliación de capital y a la emisión de obligaciones por parte de RTP, no se recoge la posición definitiva de la Comisión, que le fue notificada por escrito de 21 de abril de 1997, con posterioridad a la interposición del presente recurso.
- 43 Por el contrario, el segundo párrafo del escrito contiene un acto que puede ser objeto de recurso, puesto que en él consta la posición definitiva de la Comisión sobre la calificación jurídica de las indemnizaciones compensatorias abonadas entre 1994 y 1996. Se trata, en efecto, de una decisión por la que se desestima su segunda denuncia y cuya motivación consiste en una mera remisión a la contenida en la Decisión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 44 Según reiterada jurisprudencia, sólo constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de un recurso de anulación, con arreglo al artículo 173 del Tratado (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica (auto del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1999, UPS Europe/Comisión, T-182/98, Rec. p. II-2857, apartado 39; y jurisprudencia que en él se cita).
- 45 Además, procede señalar que los destinatarios de las decisiones adoptadas por la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado son siempre los Estados miembros. Así ocurre también cuando dichas decisiones se refieran a medidas estatales denunciadas como ayudas de Estado contrarias al Tratado y de ellas se desprenda que la Comisión se niega a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado por considerar o bien que las medidas denunciadas no constituyen ayudas de Estado a efectos del artículo 92 del Tratado, o bien que son compatibles con el mercado común. Si la Comisión adopta tales decisiones e informa de ello, conforme a su deber de buena administración, a los denunciantes, es la decisión dirigida al Estado miembro la que debe, en su caso, ser objeto de un recurso de anulación por parte del denunciante y no el escrito dirigido a éste (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 45, y auto UPS Europe/Comisión, antes citado, apartado 37).
- 46 En el presente caso, tal como admite la demandante, el primer párrafo del escrito de 20 de diciembre de 1996, relativo a determinadas medidas impugnadas en la segunda denuncia (véase el apartado 17 *supra*), no contiene ninguna definición de la posición de la Comisión. Se limita, en efecto, a informar a SIC de que se ha

solicitado información a las autoridades portuguesas. Además, la Comisión sólo comunicó a la demandante su decisión de dar por concluido el examen de dichas medidas mediante su escrito de 21 de abril de 1997. Por consiguiente, el escrito de 20 de diciembre de 1996 está, desde este punto de vista, desprovisto de efectos jurídicos.

- 47 En lo que se refiere al segundo párrafo de este último escrito, relativo a las dotaciones financieras abonadas a RTP en concepto de indemnizaciones compensatorias durante el período 1994-1996, debe destacarse que se limita a informar a la demandante de la posición que la Comisión adoptó en la Decisión sobre la calificación de tales medidas con arreglo al artículo 92 del Tratado.
- 48 Ciertamente, procede señalar que, en la Decisión, la Comisión sólo se pronunció sobre las dotaciones financieras abonadas a RTP de 1992 a 1995, sin examinar la concedida para el año 1996. Sin embargo, en el presente caso, esta circunstancia no puede llevar a considerar que el escrito de 20 de diciembre de 1996 contiene una decisión sobre esta última dotación. En efecto, al ser interrogada en la vista sobre este extremo, la Comisión indicó que no había procedido a examinar la dotación financiera percibida por RTP en 1996 y que sobre este aspecto de la segunda denuncia aún no había recaído resolución alguna de sus servicios.
- 49 Por lo tanto, el escrito de 20 de diciembre de 1996 no presenta las características de un acto que produzca efectos jurídicos obligatorios para la demandante, pues posee un carácter meramente informativo. En virtud de lo anterior, debe declararse la inadmisibilidad del recurso en la medida en que éste se dirige contra el escrito de 20 de diciembre de 1996.

Sobre las pretensiones de anulación de la Decisión

Sobre el objeto de las pretensiones

- 50 Con carácter preliminar, debe observarse que, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia en la vista, la demandante precisó que el presente recurso no tiene por objeto la anulación de la Decisión en la parte en que ésta contempla, por un lado, el precio pagado por el Estado portugués para la compra de la red de teledifusión de la que era propietaria RTP y, por otro lado, el sistema de ayudas a la inversión recogido en el artículo 14 del pliego de cláusulas administrativas, circunstancia de la que el Secretario tomó conocimiento.
- 51 Por lo tanto, debe interpretarse que las pretensiones de anulación de la Decisión sólo contemplan su anulación parcial, en la medida en que ésta se refiere a las medidas adoptadas a favor de RTP, consistentes en la concesión de dotaciones financieras abonadas en concepto de indemnizaciones compensatorias de 1992 a 1995, de exenciones fiscales, de facilidades de pago del canon para la utilización de la red de teledifusión y de un aplazamiento de la deuda contraída con la Segurança Social, junto con la exención de los intereses de demora.

Sobre el fondo

- 52 En apoyo de sus pretensiones de anulación, la demandante invoca tres motivos basados, en primer lugar, en una infracción de las normas de procedimiento, en segundo lugar, en un incumplimiento del deber de motivación y, en tercer lugar, en la violación del artículo 92 del Tratado.

Sobre el primer motivo, basado en una infracción de las normas de procedimiento

- 53 En los escritos procesales de la demandante, este motivo se articula inicialmente en dos partes: por un lado, una violación del principio de audiencia previa de los denunciantes en la fase preliminar de examen y, por otro lado, una violación del artículo 93, apartado 2, del Tratado. Sin embargo, en la vista, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia sobre la pertinencia de la primera parte del motivo tras la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, la demandante desistió de éste, de lo que tomó conocimiento el Secretario. Debe interpretarse, por lo tanto, que el presente motivo se basa en una violación del artículo 93, apartado 2, del Tratado.

— Alegaciones de las partes

- 54 La demandante mantiene que la Comisión estaba obligada a iniciar el procedimiento formal previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, habida cuenta de las dudas existentes, o que esta última hubiera debido albergar, sobre la naturaleza de las medidas denunciadas con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 55 En primer lugar, considera demostrado que la Comisión albergaba serias dudas acerca de las exenciones fiscales y de las facilidades de pago concedidas a RTP, puesto que, tras dos años y medio de instrucción y tras haber obtenido respuesta de las autoridades portuguesas, aún consideraba, en un escrito de 31 de enero de 1996 dirigido a éstas, que estas medidas «parec[ían] constituir ayudas de Estado», solicitando, en consecuencia, a dichas autoridades que justificaran su compatibilidad con el mercado común a la luz del artículo 92, apartado 3, del Tratado.
- 56 En segundo lugar, en lo que respecta a las indemnizaciones compensatorias denunciadas, la Comisión debería haber albergado tantas más dudas con respecto a su calificación con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado cuanto que

ella misma había considerado, en una Decisión de 1994, que unas indemnizaciones similares concedidas por el Gobierno portugués a la compañía aérea nacional constituían ayudas de Estado [Decisión 94/666/CE de la Comisión, de 6 de julio de 1994, relativa a la compensación del déficit registrado por TAP en las rutas hacia las regiones autónomas de Azores y Madeira (DO L 260, p. 27)]. Además, de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión (T-106/95, Rec. p. II-229), resulta que, aun cuando la concesión de una ventaja se destine a compensar las cargas resultantes de misiones de interés general, esta circunstancia no impide que la medida de que se trata sea calificada de ayuda de Estado, sin perjuicio del artículo 90, apartado 2, del Tratado, cuya aplicación no contempla, sin embargo, la Comisión en su Decisión.

57 En tercer lugar, en lo que se refiere al aplazamiento de la deuda de RTP contraída con la Seguridad Social y a la exención del pago de los intereses de demora devengados, la demandante alega que, si la Comisión le hubiese dado la oportunidad de comentar las explicaciones dadas por el Gobierno portugués, esta última hubiera podido verificar que se trataba, en realidad, de una condonación excepcional de la deuda, concedida por Decreto, a la que sólo se acogió RTP. Es errónea la alegación en virtud de la cual esta condonación se explica por las relaciones entre dos empresas, en la medida en que el problema que originó el litigio se refería a la interpretación de la legislación portuguesa en materia de bases de cotización y afectaba a todos los contribuyentes.

58 Por último, el hecho de que pasaran más de tres años antes de que la Comisión llegara a forjarse una primera opinión parece indicar, en cualquier caso, la necesidad de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado. En efecto, la imposibilidad de que la Comisión alcanzara una convicción sobre la base de un mero examen preliminar hubiera debido incitar a ésta a realizar un examen exhaustivo mediante la incoación del procedimiento, tal como exige la jurisprudencia (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 13). A este respecto, la demandante alega que, si bien puede admitirse, en efecto, que el plazo de dos meses, impuesto por la jurisprudencia para el examen preliminar de las ayudas debidamente notificadas (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471), no es necesariamente aplicable a las medidas no notificadas ya vigentes, no es menos cierto que, en este caso, la Comisión está también obligada a iniciar el

procedimiento «sin un retraso injustificado» (conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión, 223/85, Rec. pp. 4617 y ss., especialmente p. 4646). Asimismo, la falta de notificación de dichas medidas implica que la Comisión actúe rápidamente para no favorecer a los Estados que hayan incumplido su obligación.

- 59 La demandante destaca que el inicio del procedimiento hubiese tenido consecuencias importantes en el presente caso. Por un lado, hubiera permitido a la Comisión utilizar todos los elementos de investigación necesarios para resolver con pleno conocimiento de causa. Por otro lado, en su calidad de denunciante, se le hubiese dado la oportunidad de presentar sus observaciones para tener así la garantía de que se tendrían en cuenta sus intereses. Por último, en la medida en que la Comisión posee competencia exclusiva para pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común, ésta se hubiera visto obligada a definir su posición sobre todos los elementos recogidos en la denuncia.
- 60 Frente a la alegación de la Comisión según la cual la demandante podía recurrir ante los órganos jurisdiccionales nacionales, ésta replica que la incoación de tales procedimientos no guarda relación alguna con la necesidad de que la Comisión respete las normas procesales impuestas por el artículo 93 del Tratado. Sin embargo, subraya que interpuso diversos recursos ante el Supremo Tribunal Administrativo. Aun cuando éste anuló en un primer momento la decisión ministerial por la que se fija el importe de la indemnización compensatoria concedida a RTP en 1993, por falta de motivación en lo que respecta a los elementos de cálculo considerados por el Estado (sentencia de 13 de febrero de 1996), el Pleno de dicho órgano jurisdiccional consideró, a continuación, mediante sentencia de 23 de junio de 1998, que tal acto no era impugnabile. El Supremo Tribunal Administrativo no pudo, por lo tanto, pronunciarse sobre la calificación jurídica de las medidas denunciadas con arreglo a los artículos 92 y 93 del Tratado. Ante los órganos jurisdiccionales portugueses quedan también por resolver otros asuntos relativos a las indemnizaciones compensatorias subsiguientes y a las condonaciones de deuda por parte de la Segurança Social.
- 61 La Comisión alega que sólo está obligada a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado cuando encuentra dificultades para definir la

naturaleza jurídica de las medidas de que se trata. En virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado el inicio del procedimiento obliga al Estado miembro a suspender la concesión de la ayuda, obligación que tiene, además, efecto directo tanto para las ayudas notificadas como para las ayudas no notificadas (sentencia Lorenz, antes citada). La suspensión de las supuestas medidas de ayuda podría tener graves repercusiones económicas si, a continuación, llegase a alcanzarse la conclusión de que tales ayudas son compatibles con el mercado común o, incluso, de que no existen ayudas de Estado.

- 62 A juicio de la Comisión, si la demandante deseaba que las autoridades portuguesas dejasen de conceder las ayudas denunciadas, debería haber acudido a los Tribunales portugueses a la espera de que aquélla diera por concluidos los procedimientos de examen. A este respecto, subraya que los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes, aun cuando la Comisión conozca al mismo tiempo del asunto, para examinar la validez de los actos adoptados por los Estados miembros para la aplicación de las ayudas cuya legalidad se discute, con el fin de garantizar los derechos de los justiciables (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, Rec. p. I-5505, y de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros*, C-39/94, Rec. p. I-3547). En el presente caso, la demandante mencionó, además, en su denuncia que había acudido a los órganos jurisdiccionales nacionales para impugnar las supuestas ayudas a RTP y que se había dirigido a los poderes públicos y al Conselho da Concorrência.
- 63 De cualquier forma, la Comisión considera que no le correspondía iniciar el procedimiento en el presente caso.
- 64 En primer lugar, por lo que respecta al escrito dirigido a las autoridades portuguesas el 31 de enero de 1996, éste lleva a excluir la existencia de dudas sobre la naturaleza de ayuda de Estado de las exenciones fiscales y de los aplazamientos concedidos para el pago del canon de utilización de la red TDP. Sólo se solicitó información adicional para que la Comisión pudiera emitir un dictamen sobre si existía o no una ayuda de Estado. A falta de todos los elementos necesarios para valorar adecuadamente la situación y pronunciarse sobre ella, la Comisión considera que no podía iniciar el procedimiento de forma irreflexiva.

- 65 Por lo que respecta a la calificación del aplazamiento de la deuda concedido por la Seguranga Social, la Comisión subraya que se celebró un acuerdo amistoso, inmediatamente confirmado mediante Decreto, con RTP, para evitar un procedimiento judicial sobre la interpretación de las normas nacionales relativas a la imposición sobre determinados complementos salariales, cuya constitucionalidad era discutible.
- 66 Asimismo, es errónea la alegación en virtud de la cual la incoación del procedimiento hubiera permitido a la Comisión definir su posición sin precipitación alguna y tomar mejor en consideración los intereses de la denunciante. La Comisión recuerda que no posee competencia exclusiva para apreciar la existencia de ayudas, de tal forma que la demandante no quedaba desprovista de protección jurisdiccional por el mero hecho de que no se iniciara el procedimiento, puesto que podía acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, la Decisión podía ser recurrida.
- 67 Por último, el hecho de que el análisis previo se prolongue en el tiempo no implica, por sí solo, que tenga que iniciarse el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado. En el presente caso, la Comisión no permaneció inactiva y no hubiera sido razonable iniciar el procedimiento sin disponer de todos los elementos relativos a los problemas generales del sector audiovisual en Europa y de las aclaraciones proporcionadas por las autoridades nacionales.
- 68 La República Portuguesa considera que la Comisión sólo está obligada a incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado cuando albergue dudas acerca de la compatibilidad de una ayuda, pero no cuando se trate únicamente de calificar medidas con arreglo al artículo 92 del Tratado. Ahora bien, el hecho de que esta operación de calificación pueda requerir, como en el presente caso, una apreciación compleja, continua y prolongada de los hechos por parte de la Comisión no implica que dicha operación lleve necesariamente a la conclusión de que se trata de ayudas de Estado. A este respecto, incumbe a la Comisión decidir si dispone de elementos suficientes para negarse a calificar una medida de ayuda de Estado y, con este objeto, emplear todo el tiempo y los medios que estime necesarios.

- 69 RTP se adhiere a las alegaciones de la Comisión y sostiene, en particular, que el sector de la televisión no está comprendido en el ámbito de aplicación de las normas sobre la competencia, de tal forma que las indemnizaciones controvertidas quedan fuera de las disposiciones del artículo 92 del Tratado y del control de la Comisión.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 70 En el marco del artículo 93 del Tratado, debe distinguirse entre, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3, que sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión tanto sobre el carácter de ayuda de Estado de la medida de que se trata como sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida con el mercado común, y, por otra parte, la fase formal de examen recogida en el apartado 2. El Tratado tan sólo prevé la obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones en el marco de esta última fase, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos del asunto (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487; apartado 22, y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 16).
- 71 Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento del artículo 93, apartado 2, del Tratado tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común. Por tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del artículo 93, apartado 3, del Tratado 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 Institución tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 93, apartado 2, del Tratado (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 39, y jurisprudencia citada).

- 72 Se desprende también de esta jurisprudencia que la Comisión tiene la obligación de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado si un primer examen no le ha permitido resolver todas las dificultades planteadas por la cuestión de si la medida estatal sujeta a su control constituye una ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, al menos cuando no ha podido convencerse de que la medida de que se trata, aun suponiendo que constituya una ayuda de Estado, es en cualquier caso compatible con el mercado común (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals/Comisión, T-11/95, Rec. p. II-3235, apartado 166).
- 73 En el presente caso, ha quedado acreditado que la Comisión adoptó la Decisión sin iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado y consideró que las seis categorías de medidas sujetas a su apreciación no constituían ayudas con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado. Asimismo, procede señalar que la Comisión no examinó si tales medidas, aun suponiendo que sean consideradas ayudas, eran compatibles con el mercado común bien en virtud del artículo 92, apartados 2 o 3, del Tratado, bien en virtud del artículo 90, apartado 2, del Tratado.
- 74 Por consiguiente, debe verificarse si, en la medida en que se refieren a las cuatro categorías de medidas objeto del presente recurso, las apreciaciones en las que la Comisión se basó para adoptar una Decisión a favor de dichas medidas, una vez finalizada la fase previa de examen, presentaban dificultades que pudieran justificar la incoación del procedimiento recogido en el artículo 93, apartado 2, del Tratado.
- 75 En lo que respecta, en primer lugar, a las dotaciones financieras abonadas por el Estado portugués a RTP en concepto de indemnizaciones compensatorias, la Comisión consideró en su Decisión que no constituían ayudas con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado, puesto que se destinaban a compensar el coste efectivo de ejecución de las obligaciones de servicio público que esta empresa asumía. En particular, procede recordar que, en lo que atañe a las indemnizaciones abonadas de 1993 a 1995, la Comisión estimó que «la ventaja financiera derivada [de estas] transferencias no sobrepasó lo estrictamente necesario para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas

por el pliego de cláusulas administrativas» (véase el apartado 22 *supra*). Para el año 1992, la Comisión se basó también en la inexistencia de un «exceso de compensación», resultante, a su vez, del carácter módico del importe de la indemnización abonada ese año a RTP, para llegar a la conclusión de que ésta no constituía una ayuda (véase el apartado 23 *supra*).

- 76 El artículo 92, apartado 1, del Tratado dispone: «Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»
- 77 Según reiterada jurisprudencia, esta disposición tiene por objeto evitar que los intercambios entre Estados miembros resulten afectados por ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo formas diversas, falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 12, y SFEI y otros, antes citada, apartado 58).
- 78 Por lo tanto, para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, debe determinarse si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencias del Tribunal de Justicia SFEI y otros, antes citada, apartado 60, de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, Rec. p. I-2459, apartado 41, y de 29 de junio de 1999, DM Transport, C-256/97, Rec. p. I-3913, apartado 22).
- 79 En el presente caso, tal como señaló la propia Comisión en su Decisión, las dotaciones financieras abonadas cada año a RTP, en concepto de indemnizaciones compensatorias, suponen la obtención por esta empresa de una «ventaja financiera».

- 80 Además, se desprende de la Decisión que el importe de las dotaciones abonadas a RTP entre 1992 y 1995 representó entre un 15 % y un 18 % de sus recursos anuales (véase el apartado 20 *supra*), contando RTP, asimismo, con ingresos publicitarios al igual que las demás cadenas de televisión con las que entraba en competencia directa en el mercado de la publicidad.
- 81 Por ello, en la medida en que la Comisión declaró en su Decisión que RTP se ve favorecida por una «ventaja financiera» derivada del pago de las dotaciones financieras consideradas, las cuales pueden falsear la competencia existente con los demás operadores de televisión, la procedencia de su apreciación, en virtud de la cual estas medidas no constituyen ayudas de Estado, plantea, cuando menos, importantes dificultades.
- 82 El hecho de que, en virtud de la Decisión, la concesión de dichas dotaciones tenga por único objeto compensar los costes adicionales de las obligaciones de servicio público asumidas por RTP no puede excluirlas de la calificación de ayudas con arreglo al artículo 92 del Tratado.
- 83 En efecto, el artículo 92, apartado 1, del Tratado no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 79, y de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartado 20). De ello se deduce que el concepto de ayuda es un concepto objetivo que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de enero de 1998, Ladbroke Racing/Comisión, T-67/94, Rec. p. II-1, apartado 52).
- 84 Resulta de esta jurisprudencia, en particular, que la circunstancia de que las autoridades públicas concedan una ventaja financiera a una empresa para compensar los costes generados por las obligaciones de servicio público que supuestamente le incumben no impide que esta medida pueda calificarse de ayuda con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado, sin perjuicio de que esta

circunstancia se tenga en cuenta a la hora de examinar la compatibilidad de la ayuda de que se trata con el mercado común, de conformidad con el artículo 90, apartado 2, del Tratado (véase la sentencia FFSA y otros/Comisión, antes citada, apartados 178 y 199, confirmada mediante auto del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 1998, C-174/97 P, Rec. p. I-1303, apartado 33). A este respecto, debe señalarse que, en el presente caso, a diferencia del asunto en el que recayó la sentencia FFSA y otros/Comisión, antes citada, la Comisión no hizo uso, en su Decisión, de la excepción establecida en el artículo 90, apartado 2, del Tratado, ni, con mayor motivo, de los requisitos específicos previstos en esta disposición, lo que, por otro lado, tampoco pretende.

- 85 De todos estos elementos se desprende que la apreciación en que la Comisión se basó para considerar que las dotaciones financieras abonadas a RTP en concepto de indemnizaciones compensatorias no constituyen ayudas plantea importantes dificultades que hacían necesaria la incoación del procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, por cuanto no estaba acreditada la compatibilidad de estas dotaciones con el mercado común.
- 86 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las exenciones fiscales y las facilidades de pago concedidas a RTP, la Comisión consideró en la Decisión que estas dos categorías de medidas tampoco constituían ayudas con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado (véanse los apartados 25 y 28 *supra*).
- 87 No obstante, procede señalar que, mediante escrito dirigido a las autoridades portuguesas el 31 de enero de 1996, la Comisión indicó a estas últimas que «tras un primer examen, [estas medidas] parec[ían] constituir ayudas de Estado comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado», por lo que preguntó a tales autoridades si las consideraban compatibles con el mercado común (véase el apartado 13 *supra*).
- 88 Por consiguiente, procede verificar si, como alega la demandante, las apreciaciones efectuadas por la Comisión sobre las medidas de que se trata y las informaciones solicitadas a las autoridades públicas portuguesas, en la fase previa de examen, pueden revelar la existencia de importantes dificultades que exijan el inicio del procedimiento a que se refiere el artículo 93, apartado 2, del Tratado.

- 89 De la jurisprudencia se desprende que el mero hecho de que se hayan entablado debates entre la Comisión y el Estado miembro afectado en la fase previa de examen y de que, en este marco, la Comisión hubiera podido solicitar información adicional sobre las medidas sujetas a su control, no puede por sí solo considerarse como una prueba de que esta Institución se enfrentaba a importantes dificultades de apreciación (véase la sentencia *Matra/Comisión*, antes citada, apartado 38). Sin embargo, no puede excluirse que el tenor de los debates mantenidos entre la Comisión y el Estado miembro en esta fase del procedimiento pueda, en determinadas circunstancias, revelar la existencia de dichas dificultades (véase la sentencia *Alemania/Comisión*, antes citada, apartado 14).
- 90 En el presente caso, debe señalarse en primer lugar que ya el escrito de la Comisión de 31 de enero de 1996 era el resultado de una primera solicitud de información sobre las medidas de que se trata, que recibió respuesta de las autoridades portuguesas el 14 de diciembre de 1995. Ha quedado también acreditado que esta nueva solicitud de información se formuló más de treinta meses después de que la demandante diera parte, en su denuncia de 30 de julio de 1993, de la existencia de exenciones fiscales a favor de RTP, y casi veinticuatro meses después de que se informara a la Comisión de las facilidades de pago concedidas a RTP por el organismo público encargado de la gestión de la red de teledifusión. Además, tal como subrayó la Comisión en su escrito de 31 de diciembre de 1996, esta nueva solicitud de información se formuló «tras un examen preliminar» de estas medidas. A la luz de todos estos elementos, procede considerar que, en la fecha en la que se envió el escrito mencionado a las autoridades portuguesas, la Comisión ya había efectuado «un primer examen» de las medidas denunciadas, con arreglo a la jurisprudencia.
- 91 A este respecto, procede recordar que la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa del artículo 93, apartado 3, del Tratado 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 artículo 92, apartado 1, del Tratado, o de que, a pesar de constituir una ayuda, es compatible con el mercado común (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, *Gestevisión Telecinco/Comisión*, T-95/96, Rec. p. II-3407, apartado 52, y jurisprudencia que en ella se cita).

- 92 Ahora bien, del escrito de la Comisión dirigido a las autoridades portuguesas el 31 de enero de 1996 se desprende que, una vez finalizado el primer examen efectuado por la Comisión, ésta estimaba que las exenciones fiscales y las facilidades de pago concedidas a RTP constituían ayudas, con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado, y que, lejos de poder dar por concluido el procedimiento con una decisión favorable a estas medidas, albergaba serias dudas acerca de su compatibilidad con el mercado común.
- 93 Esta apreciación queda confirmada, además, por un escrito posterior, de 16 de abril de 1996, aportado por la Comisión a raíz de una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia y que aquélla había dirigido a las autoridades portuguesas tras obtener respuesta a su solicitud.
- 94 Por un lado, por lo que respecta a las exenciones fiscales, la Comisión subrayaba una vez más: «[Esta medida] constituye una ayuda de Estado con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado y [...] por lo tanto, las autoridades portuguesas deben indicar si consideran que esta ayuda puede verse justificada en virtud de las excepciones del artículo 92.»
- 95 Por otro lado, en lo que atañe a las facilidades de pago concedidas a RTP por la utilización de la red de teledifusión, la Comisión solicitaba que se le indicaran los motivos por los que las tarifas aplicadas a RTP eran diferentes a las impuestas a SIC, así como el importe de los intereses de demora adeudados por RTP, afirmando que «la red TDP es propiedad pública y cualquier trato de favor que ésta conceda, y que no sea aplicado por una empresa privada que opere de conformidad con las normas de mercado, puede constituir una ayuda de Estado». A este respecto, debe señalarse en efecto que, según la jurisprudencia, los recargos e intereses de demora que una empresa pueda tener que pagar a un organismo público como contrapartida por la concesión de grandes facilidades de pago no pueden determinar la íntegra desaparición de la ventaja que favorece a dicha empresa. Dichas facilidades de pago concedidas discrecionalmente a una empresa constituyen una ayuda de Estado si, habida cuenta de la importancia de la ventaja económica concedida de este modo, la empresa no hubiera manifiestamente

obtenido facilidades comparables de un acreedor privado que se encontrara en la misma situación que el acreedor público de que se trate (sentencia DM Transport, antes citada, apartados 21 y 30).

- 96 En estas circunstancias, procede considerar que, una vez finalizado el primer examen efectuado por la Comisión, ésta tropezó, en efecto, con importantes dificultades de apreciación no sólo para calificar las medidas de que se trata en relación con el concepto de ayuda, sino también para determinar su compatibilidad con el mercado común, de tal forma que se encontraba obligada a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado.
- 97 En tercer lugar, se desprende de la Decisión que, en 1993, RTP se vio favorecida, por un lado, por el aplazamiento de una deuda contraída con la Segurança Social, generada por el impago de las cotizaciones debidas por los complementos salariales durante el período 1983-1989, y cuyo importe alcanzaba 2.189 millones de PTE, y, por otro lado, por una exención de los recargos e intereses de demora correspondientes. La Comisión llegó a la conclusión de que no se trataba de una ayuda puesto que la medida denunciada resultaba de un acuerdo entre RTP y la Segurança Social, dirigido a evitar una acción judicial sobre la legalidad de las cotizaciones de que se trata. Según la Comisión, la Segurança Social adoptó, en efecto, un comportamiento similar al que observaría un operador privado en circunstancias análogas.
- 98 En virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el comportamiento de un organismo público competente para recaudar las cotizaciones de Seguridad Social que permite que éstas se paguen con retraso da a la empresa que se beneficia de ello una ventaja comercial apreciable, al mitigar, a su favor, la carga que deriva de la aplicación normal del régimen de Seguridad Social (sentencia DM Transport, antes citada, apartado 19). Los intereses normalmente aplicables a este tipo de créditos son los que se destinan a reparar el perjuicio sufrido por el acreedor como consecuencia del retraso por parte del deudor en la ejecución de su obligación de liberarse de su deuda, a saber, los intereses de demora (sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 48).

99 Ciertamente, de esta misma jurisprudencia se deriva también que, cuando se hayan celebrado acuerdos para la concesión de facilidades de pago entre una empresa y un organismo público encargado de recaudar las cotizaciones de Seguridad Social, el comportamiento de este organismo, que actúa supuestamente como un acreedor público, deberá compararse con el comportamiento de un acreedor privado hipotético que se encuentre en la misma situación con respecto a su deudor, y que trate de cobrar las cantidades que se le adeudan (sentencias DM Transport, antes citada, apartado 25, y España/Comisión, antes citada, apartado 46). Por todo ello, no puede excluirse que una transacción, celebrada entre un organismo de Seguridad Social y su deudor para evitar cualquier incertidumbre sobre la sustanciación del litigio ante órganos jurisdiccionales, sea muestra de un comportamiento propio de un acreedor privado que trate de cobrar las sumas que se le adeudan.

100 Sin embargo, en el presente caso, de la propia Decisión resulta que, tal como alegó la demandante en su denuncia, sin ser desmentida por la Comisión, «el aplazamiento de la deuda y la exención del pago de las multas e intereses correspondientes se estableció por Decreto conjunto del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Seguridad Social», y no por acuerdo entre la Segurança Social y RTP. Tampoco se discute, como señaló también la demandante en su denuncia, que la medida reglamentaria impugnada, que introduce una excepción a la legislación sobre Seguridad Social, no era de aplicación a las demás sociedades consideradas.

101 De todo ello resulta que, en circunstancias como las del presente caso, en el que la Comisión pretendió basarse exclusivamente en el comportamiento del organismo portugués de Seguridad Social para autorizar las ventajas concedidas a RTP, aquélla debería haber contado con informaciones más completas sobre la verdadera naturaleza de la medida denunciada con el fin de enervar las objeciones formuladas por la demandante en su denuncia. En estas circunstancias, pesaba sobre ella la obligación de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, con miras a verificar, tras recabar todos los dictámenes necesarios, la procedencia de su apreciación que, a falta de precisiones adicionales, podía plantear serias dificultades.

- 102 Por último, procede poner de manifiesto que, en virtud de la jurisprudencia, el hecho de que transcurriera un plazo que excede en gran medida de lo normalmente necesario para un primer examen efectuado en el marco de las disposiciones del artículo 93, apartado 3, del Tratado puede, junto con otros elementos, conducir al reconocimiento de que la Comisión tuvo graves dificultades de apreciación que exigen el inicio del procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado (sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartados 15 y 17).
- 103 Bien es cierto que, en un caso como el que se plantea en el presente asunto, en el que las medidas estatales controvertidas no han sido notificadas por el Estado miembro afectado, la Comisión no se encuentra obligada a efectuar el examen preliminar de estas medidas en el plazo de dos meses mencionado en la sentencia Lorenz, antes citada (sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartado 79).
- 104 Esta solución se basa en la necesidad de tener en cuenta el interés legítimo del Estado miembro afectado en recibir una pronta confirmación de la legalidad de las medidas objeto de la notificación a la Comisión. Lo anterior no se aplica cuando el Estado miembro ha ejecutado 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 (sentencias SFEI y otros, antes citada, apartado 48, y Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartado 78).
- 105 No es menos cierto que, cuando terceros interesados han presentado a la Comisión denuncias relativas a medidas estatales que no han sido objeto de la notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, dicha Institución está obligada, en el marco de la fase previa prevista en esta disposición 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 (sentencias Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartado 53, y Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 62). De ello se deduce, en particular, 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 artículo 92, apartado 1, del Tratado, siempre que haya aceptado iniciar dicho examen (sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartado 74).

106 En el presente caso, procede observar que la Decisión de 7 de noviembre de 1996 se adoptó una vez finalizada la fase preliminar de examen iniciada el 30 de julio de 1993, fecha de presentación de la primera denuncia de la demandante, es decir, más de treinta y nueve meses antes, y, en cualquier caso, cerca de treinta y tres meses después de que la demandante completara su denuncia el 12 de febrero de 1994.

107 Según la jurisprudencia, tales plazos exceden en gran medida de lo normalmente necesario para un primer examen (sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 15, sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartados 80 y 81, y conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, Rec. p. I-1723, apartado 92), que tiene por único objeto permitir a la Comisión esbozar una primera opinión sobre la calificación de las medidas sujetas a su apreciación y sobre su compatibilidad con el mercado común.

108 Por consiguiente, a la vista de todos estos elementos, procede considerar que la Comisión no podía, una vez finalizado el primer examen, ignorar todas las dificultades que planteaba determinar si las medidas controvertidas sometidas a su apreciación constituían ayudas de Estado con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado. Como en la Decisión no se establece la compatibilidad de estas medidas con el mercado común, incumbía a la Comisión iniciar el procedimiento del artículo 93, apartado 2, del Tratado, con el fin de verificar, tras recabar todos los dictámenes necesarios, la procedencia de su apreciación.

- 109 Al no haber estado precedida por tal procedimiento, y sin que proceda pronunciarse sobre los otros motivos y pretensiones de la demandante, debe anularse la Decisión, en la parte en que se refiere a las medidas adoptadas por el Estado portugués a favor de RTP, consistentes en dotaciones financieras abonadas en concepto de indemnizaciones compensatorias, exenciones fiscales, facilidades de pago para la utilización de la red de teledifusión y en un aplazamiento de una deuda derivada del impago de cotizaciones de Seguridad Social, junto con la exención de los intereses de demora.

Costas

- 110 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. A tenor del artículo 87, apartado 3, del mismo Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas.
- 111 En el presente caso, no cabe acoger las pretensiones de la Comisión que tienen por objeto que se desestime el recurso de anulación de la Decisión, al tiempo que se desestiman las pretensiones de la demandante en las que solicita la anulación de la Decisión que supuestamente contiene el escrito de 20 de diciembre de 1996. Sin embargo, en la medida en que las alegaciones esenciales de las partes versan sobre la legalidad de la Decisión, una apreciación equitativa de las circunstancias del presente caso lleva a decidir que la Comisión cargará, además de con sus propias costas, con dos tercios de las costas de la demandante, salvo aquellas en que haya incurrido como consecuencia de la intervención de la República Portuguesa y de RTP.
- 112 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Según el artículo 87, apartado 4, párrafo tercero,

del mismo Reglamento, el Tribunal de Primera Instancia podrá ordenar que una parte coadyuvante distinta de los Estados miembros, de los Estados partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de las Instituciones y del Órgano de Vigilancia de la Asociación Europea de Libre Comercio, soporte sus propias costas.

- 113 La República Portuguesa y RTP, partes coadyuvantes en apoyo de la Comisión, cargarán con sus propias costas y, con carácter solidario, con dos tercios de las costas en que haya incurrido la demandante como consecuencia de su intervención.
- 114 El Reino Unido, que no presentó escrito de formalización de la intervención, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra el escrito de la Comisión de 20 de diciembre de 1996.

- 2) Anular la Decisión en la parte en que se refiere a las medidas adoptadas por el Estado portugués a favor de RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, consistentes en dotaciones financieras abonadas en concepto de indemnizaciones compensatorias, exenciones fiscales, facilidades de pago para la utilización de la red de teledifusión y en un aplazamiento de una deuda derivada del impago de cotizaciones de Seguridad Social, junto con la exención de los intereses de demora.

- 3) La Comisión cargará con sus propias costas y con dos tercios de las costas de la demandante, salvo las causadas por las intervenciones de RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, y de la República Portuguesa.

- 4) La República Portuguesa y RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, cargarán con sus propias costas y, con carácter solidario, con dos tercios de las costas en que haya incurrido la demandante como consecuencia de su intervención.

- 5) El Reino Unido cargará con sus propias costas.

Vesterdorf

Tiili

Potocki

Meij

Vilaras

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de mayo de 2000.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf