

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 2 de abril de 1998 \*

En el asunto C-367/95 P,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. Jean-Louis Dewost, Director General del Servicio Jurídico, Jean-Paul Keppenne y Michel Nolin, miembros del mismo Servicio, 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 recurrente,

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. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission de la misma Dirección, en calidad de Agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

y

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Bernd Kloke, Regierungsrat del mismo Ministerio, en calidad de Agentes,

\* Lengua de procedimiento: francés.

**Reino de España**, representado por la Sra. Gloria Calvo Díaz, Abogado del Estado del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agente,

**Reino de los Países Bajos**, representado por el Sr. Marc Fierstra, adjunct juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse Zaken, en calidad de Agente,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta ampliada) el 28 de septiembre de 1995, en el asunto Sytraval y Brink's France/ Comisión (T-95/94, Rec. p. II-2651), por el que se solicita la anulación de dicha sentencia,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) y Brink's France SARL,**

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann (Ponente), H. Ragnemalm y M. Wathelet, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. C. O. Lenz;  
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de mayo de 1997;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de noviembre de 1995, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso de casación, con arreglo al artículo 49 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de septiembre de 1995, Sytraval y Brink's France/Comisión (T-95/94, Rec. p. II-2651; en lo sucesivo, «sentencia impugnada»), por la que éste anuló la Decisión de la Comisión de 31 de diciembre de 1993 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), que desestimó la petición de la *Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs* (Sytraval) y de Brink's France SARL que tenía por objeto que se declarase que la República Francesa había infringido los artículos 92 y 93 del Tratado CE al otorgar ayudas a la empresa Sécuripost SA (en lo sucesivo, «Sécuripost»).
- 2 La República Francesa, parte coadyuvante en primera instancia en apoyo de las pretensiones de la Comisión, presentó escrito de contestación. La *Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs* (Sytraval) y Brink's France SARL (en lo sucesivo, «denunciantes») no formularon observaciones ante el Tribunal de Justicia.
- 3 Mediante tres demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 24 de enero, 22 y 26 de febrero de 1996, respectivamente, la República Federal de Alemania, el Reino de España y el Reino de los Países Bajos solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante tres autos de 5 de marzo de 1996, el Tribunal de Justicia admitió dichas intervenciones.

**Hechos y procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia**

- 4 De la sentencia impugnada se desprende que, hasta 1987, el Servicio de Correos francés (en lo sucesivo, «Correos») efectuó el transporte de fondos y valores a través de sus servicios internos. En 1986, Correos decidió realizar algunas de sus actividades a través de sociedades mercantiles. Por ello, el 16 de diciembre de 1986, se constituyó la Société holding des filiales de la Poste (en lo sucesivo, «Sofipost»), controlada en un 99 % por la República Francesa. El 16 de abril de 1987, Sofipost constituyó Sécuri-post, controlada en un 99,92 % por ella. El objeto de esta última es el transporte protegido de fondos, la custodia y la protección, así como la vigilancia. Correos adscribió a Sécuri-post a más de doscientos veinte funcionarios.
- 5 Mediante acuerdo privado de fecha 28 de septiembre de 1987, Correos confió a Sécuri-post las actividades correspondientes a los ámbitos previamente mencionados, que con anterioridad realizaba directamente. A continuación, Sécuri-post debía ampliar su clientela y sus actividades. El 30 de septiembre de 1987, se celebró un acuerdo marco entre el ministro des Postes et Télécommunications y Sécuri-post. Entre 1987 y 1989, Sofipost concedió a Sécuri-post dos préstamos-anticipo, por importe de 5.000.000 de FF y 15.000.000 de FF, respectivamente, y realizó un aumento del capital de esta última.
- 6 El 4 de septiembre de 1989, varias sociedades y asociaciones francesas, entre las que se encuentran las denunciadas, presentaron ante la Comisión dos solicitudes de iniciación de un procedimiento, una con arreglo a los artículos 85, 86 y 90 del Tratado CE, y otra con arreglo a los artículos 92 y 93 del mismo Tratado. Solamente esta última es objeto del presente recurso.
- 7 A raíz de dicha denuncia, la Comisión solicitó explicaciones al Gobierno francés mediante escrito de 14 de marzo de 1990, al que éste contestó mediante escrito de 3 de mayo de 1990.

- 8 El 28 de junio de 1991, la Comisión comunicó a las demandantes que su denuncia planteaba «algunas cuestiones de principio importantes que [requerían] un profundo examen por parte de los servicios competentes de la Comisión». El 9 de octubre de 1991, la Comisión indicó, además, a las denunciantes que su expediente resultaba «especialmente complejo y [requería] numerosos análisis técnicos de la copiosa documentación presentada, tanto por las denunciantes como por las autoridades francesas [...]».
- 9 El 5 de febrero de 1992, la Comisión adoptó una Decisión en la que señalaba que no podía deducirse la existencia de ayudas de Estado a efectos del artículo 92 del Tratado. Señaló, en particular, que partiendo de los elementos de apreciación de que disponía, la operación que condujo a la creación de Sécuripost era comparable a la reorganización efectuada por una empresa que decide crear una filial para la gestión independiente de un sector de actividad.
- 10 El 13 de abril de 1992 las denunciantes interpusieron un recurso de anulación contra dicha Decisión, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE. Sin embargo, dicho recurso quedó sin objeto, al retirar la Comisión el 22 de junio de 1992 su Decisión de 5 de febrero de 1992.
- 11 El 24 de julio de 1992, las denunciantes completaron la denuncia que habían presentado ante la Comisión. El 21 de enero de 1993, ésta las informó de que había inscrito en el registro de ayudas no notificadas las medidas adoptadas por el Gobierno francés respecto a Sécuripost.
- 12 El 26 de marzo de 1993, el Gobierno francés autorizó a Sofipost a transferir al sector privado la propiedad de Sécuripost. El 22 de abril de 1993, las denunciantes presentaron una nueva ampliación de la denuncia. El 5 de mayo de 1993, la Comisión informó a las denunciantes de que había decidido dividir la investigación del asunto en dos partes: la anterior a la privatización y la posterior a ésta.

- 13 El 11 de octubre de 1993, las denunciante requirieron a la Comisión, con arreglo al artículo 175 del Tratado CE, para que adoptara una Decisión, como consecuencia de su denuncia presentada el 4 de septiembre de 1989.
- 14 El 31 de diciembre de 1993, la Comisión —representada por su miembro encargado de las cuestiones de competencia— dirigió al Gobierno francés un escrito en el que le informaba, sin motivación específica, de que había decidido, en función de los elementos de que disponía, cerrar el expediente por haberse comprobado la inexistencia de ayudas de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Subrayaba, sin embargo, que su Decisión no se extendía a las medidas adoptadas desde 1992 en el marco de la privatización de Sécupost.
- 15 El mismo día, la Comisión —representada también en este caso por su miembro encargado de las cuestiones de competencia— dirigió a las denunciante un escrito en el que, respondiendo a las alegaciones formuladas por éstas, las informaba de que había comprobado que la investigación realizada no permitía concluir que en el caso examinado existieran ayudas estatales a efectos del artículo 92 del Tratado, por lo que había decidido archivar el expediente.
- 16 Mediante escrito de 2 de marzo de 1994, las denunciante interpusieron ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso que tenía por objeto la anulación de dicha Decisión.
- 17 Las denunciante invocaron cuatro motivos en apoyo de su recurso. El primero se basaba en la infracción del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en la medida en que, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, la Comisión decidió equivocadamente no iniciar el procedimiento previsto en dicha norma. El segundo motivo se basaba en la violación del derecho de defensa de las denunciante, dado que, en su Decisión —que perjudica a las denunciante—, la Comisión tuvo en cuenta documentos que no les fueron dados a conocer, como las observaciones del Gobierno francés. El tercer motivo se basaba en la infracción del artículo 190 del Tratado, ya que, en la Decisión controvertida, la Comisión no contestó a las imputaciones formuladas por las demandante en su denuncia, relativas a las ayudas consistentes en: 1) la adscripción a Sécupost de personal administrativo de

Correos; 2) la puesta a disposición de dicha sociedad de locales de Correos; 3) el abastecimiento de carburante y el mantenimiento de vehículos en unas condiciones excesivamente favorables, y 4) el préstamo de 15.000.000 de FF concedido por Sofipost a Sécuripost a un tipo preferencial. El cuarto motivo se basaba en la existencia de errores manifiestos de apreciación en relación con el tratamiento que se da en la Decisión controvertida al aumento de capital de Sécuripost en 9.775.000 FF, a los adelantos sobre pedidos concedidos por Correos en favor de esta última y a las tarifas y garantías anormales que Correos le aplicó.

### La sentencia impugnada

- 18 Según la sentencia impugnada, el recurso de las denunciadas tenía por objeto la anulación de la Decisión controvertida «por la que se deniega la petición de las demandantes consistente en que la Comisión declare que la República Francesa infringió los artículos 92 y 93 del Tratado al otorgar ayudas a Sécuripost».
- 19 El Tribunal de Primera Instancia consideró en primer lugar, en el apartado 32 de la sentencia impugnada que, vistos los documentos obrantes en autos, debía centrar su examen en los motivos tercero y cuarto conjuntamente, basados en la infracción del artículo 190 del Tratado y en el error manifiesto de apreciación.
- 20 Observó en segundo lugar, en el apartado 51, por un lado, que la Decisión controvertida era una Decisión de la Comisión por la que se desestimaban las alegaciones de las denunciadas, a causa de que las medidas denunciadas no constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado y, por otro lado, que no se discutía que ésta era una Decisión en el sentido del párrafo cuarto del artículo 189 del Tratado CE y que, por lo tanto, debía motivarse en virtud del artículo 190 del Tratado. El Tribunal de Primera Instancia estimó en consecuencia, en el apartado 53, que debía verificarse si, en el caso de autos, la Decisión controvertida mostraba de manera clara e inequívoca el razonamiento que llevó a la Comisión a considerar

que las medidas denunciadas por las denunciantes no constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado, de manera que las denunciantes pudieran conocer las razones del archivo de su denuncia con el fin de defender sus derechos y de que el Tribunal de Primera Instancia pudiera ejercer su control.

- 21 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia subrayó, en el apartado 54, que el control judicial que dicha motivación debía hacer posible no era, en el caso de autos, un control del error manifiesto de apreciación, como el referido al examen de la compatibilidad de medidas nacionales ya calificadas como ayudas de Estado, examen reservado a la competencia exclusiva de la Comisión, sino un control de la interpretación y de la aplicación del concepto de ayuda de Estado, al que se refiere el artículo 92 del Tratado, efectuadas por la Comisión, con el fin de determinar si las medidas nacionales denunciadas por las demandantes debían calificarse como ayudas de Estado o no.
- 22 El Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 55, que debía recordarse el contexto en el que se inscribía la Decisión controvertida ya que, el carácter suficiente o no de una motivación debe apreciarse atendiendo no sólo a su tenor literal sino también a su contexto. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia destacó cuatro aspectos: en primer lugar, el hecho de que la Decisión controvertida había sido adoptada tras un plazo especialmente largo (apartado 56); en segundo lugar, que la Comisión había puntualizado en la correspondencia intercambiada con las denunciantes que su denuncia planteaba algunas cuestiones de principio importantes, que exigían un examen en profundidad y numerosos análisis técnicos (apartado 57); en tercer lugar, que la Comisión había retirado su primera Decisión de 5 de febrero de 1992 a raíz del recurso de anulación interpuesto por las denunciantes, pese a que dicho recurso se limitaba a reproducir las diferentes imputaciones realizadas por las demandantes en su denuncia inicial, sin plantear nuevas alegaciones (apartado 58), y, en cuarto lugar, que la Comisión había inscrito las medidas impugnadas en el registro de ayudas no notificadas y había lamentado, en un escrito dirigido al Gobierno francés, que ninguna de las medidas de que se trata hubiera sido objeto de notificación previa con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado (apartado 59).
- 23 A la luz de dichas afirmaciones, el Tribunal de Primera Instancia estimó en el apartado 60 que debía determinarse si, en el caso de autos, la motivación de la Decisión controvertida podía sustentar la conclusión de que las medidas denunciadas por las demandantes no constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado.



- 24 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señaló que, en lo que atañe a la imputación formulada por las denunciantes relativa al personal administrativo en comisión de servicios, la Decisión controvertida adolece de falta de motivación (apartados 62 y 63), y que, por lo que se refiere a las imputaciones relativas a la puesta a disposición de los locales (apartados 65 y 66), al mantenimiento de los vehículos (apartado 69), a la concesión del anticipo de 15.000.000 de FF (apartado 72) y a los precios aplicados por Sécuripost a Correos (apartados 74 a 76), la motivación de dicha Decisión era insuficiente.
- 25 En dicho contexto, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 66 y 72, que cuando la Comisión decide archivar una denuncia, relativa a una medida que el denunciante califica como ayuda de Estado no notificada, sin permitir que éste se pronuncie, antes de la adopción de la Decisión definitiva, sobre los datos obtenidos en el marco de su investigación, tiene la obligación de examinar de oficio las alegaciones que no habría dejado de formular el denunciante, si hubiera podido conocer dichos datos.
- 26 Además, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 78, que, en determinadas circunstancias, la obligación de la Comisión de motivar sus Decisiones puede exigir un debate contradictorio con el denunciante, en la medida en que, para justificar suficientemente con arreglo a Derecho su apreciación de la naturaleza de una medida calificada por el denunciante como ayuda de Estado, la Comisión precisa conocer la posición de éste sobre los datos que ella haya obtenido durante su investigación. El Tribunal de Primera Instancia estimó que, en tales circunstancias, esta obligación constituye la prolongación necesaria de la obligación que incumbe a la Comisión de tramitar de manera diligente e imparcial la investigación del expediente, recabando todas las opiniones necesarias.
- 27 Por último, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en el apartado 80, que procedía anular la Decisión controvertida, ya que su motivación no podía sustentar la conclusión de que las medidas denunciadas por las demandantes no constituían ayudas de Estado conforme al artículo 92 del Tratado.

## El recurso de casación

28 En su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia impugnada y deduzca de dicha anulación todas las consecuencias jurídicas y, en particular, devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que se pronuncie sobre el fondo.

— Condene en costas a las partes demandantes ante el Tribunal de Primera Instancia.

29 La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:

— Estime el recurso de casación de la Comisión y anule la sentencia impugnada.

— Estime las pretensiones formuladas en primera instancia por la Comisión.

30 La República Federal de Alemania, el Reino de España y el Reino de los Países Bajos solicitan también al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación de la Comisión.

31 En apoyo del recurso de casación, la Comisión invoca tres motivos. Alega que el Tribunal de Primera Instancia ha incurrido en un error de Derecho:

— Respecto al destinatario de una Decisión en materia de ayudas de Estado.

- Respecto al alcance de la obligación de motivación.
  
  - Respecto a las normas de procedimiento que han de seguirse en la tramitación de los expedientes en el ámbito de las ayudas de Estado.
- 32 La Comisión considera que el Tribunal de Primera Instancia contravino el marco jurídico establecido por el Tratado en materia de ayudas de Estado así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a dicho ámbito. En una situación como la controvertida, en la que la Comisión se pronuncia sobre la existencia de una ayuda de Estado que ha sido objeto de una denuncia, el autor de ésta no disfruta de derechos específicos y únicamente puede impugnar la legalidad de dicha Decisión de la misma forma que cualquier otro demandante directa e individualmente afectado por la Decisión.

### Apreciación del Tribunal de Justicia

#### *Sobre el sistema de control de ayudas estatales establecido por el Tratado*

- 33 Antes de examinar los motivos invocados en el recurso de casación, procede recordar las normas aplicables del sistema de control de ayudas estatales establecido por el Tratado.
- 34 El apartado 1 del artículo 92 del Tratado dispone que, «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».

- 35 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 ayudas nuevas que los Estados miembros tengan intención de establecer, se prevé un procedimiento previo sin el cual no puede considerarse legalmente establecida ninguna ayuda. En virtud de la primera frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los proyectos dirigidos a establecer o modificar ayudas deberán ser notificados a la Comisión con anterioridad a su ejecución.
- 36 Esta 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, que dispone: «Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 92, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.»
- 37 De la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado se deduce que, durante toda la fase previa, el Estado miembro interesado no podrá ejecutar el proyecto de ayuda. En caso de que se inicie el procedimiento de examen previsto en el apartado 2 del artículo 93, dicha prohibición subsiste hasta la adopción de la decisión de la Comisión sobre la compatibilidad con el mercado común del proyecto de ayuda. Por el contrario, si la Comisión no ha actuado una vez transcurrido el plazo de dos meses a partir de la notificación, el Estado miembro interesado puede entonces ejecutar el proyecto de ayuda después de haber advertido a la Comisión (véase, en particular, la sentencia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 38).
- 38 En el procedimiento previsto en el artículo 93 debe distinguirse, 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 el conjunto de los

datos del asunto (véanse las sentencias 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).

- 39 El procedimiento del apartado 2 del artículo 93 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 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. Por el contrario, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le ha permitido superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 (véanse, en particular, la sentencia de 20 de marzo de 1984, *Alemania/Comisión*, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 13, y las sentencias *Cook/Comisión*, apartado 29, y *Matra/Comisión*, apartado 33, antes citadas).
- 40 Cuando, sin iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, la Comisión declara, sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado común, los 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 Tribunal de Justicia dicha Decisión de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias *Cook/Comisión*, apartado 23, y *Matra/Comisión*, apartado 17, antes citadas).
- 41 Pues bien, los interesados a efectos del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, que pueden en consecuencia, con arreglo al apartado 4 del artículo 173 del Tratado, interponer recursos de anulación como directa e individualmente afectados, son las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales (véase, en particular, la sentencia de 14 de noviembre de 1984, *Intermills/Comisión*, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 16).

- 42 Los tres motivos invocados por la Comisión en apoyo de su recurso de casación deben examinarse a la luz de dichos elementos jurídicos.

*Sobre el primer motivo*

- 43 Mediante su primer motivo, la Comisión alega que el Tribunal de Primera Instancia apreció incorrectamente la naturaleza de la Decisión controvertida al considerar que era una decisión de archivo de denuncia. La Comisión y los cuatro Estados miembros coadyuvantes subrayan que las únicas decisiones que la Comisión puede adoptar en el marco de los artículos 92 y 93 del Tratado son decisiones dirigidas a un Estado miembro pronunciándose sobre la existencia o la compatibilidad de una ayuda. Si la Comisión, cumpliendo su deber de buena administración, comunica su decisión a un eventual denunciante, no es menos cierto que dicha información no puede constituir en cuanto tal una decisión dirigida al denunciante. En el estado actual del Derecho comunitario, la categoría de las decisiones de archivo de denuncia no existe en el ámbito de las ayudas de Estado.
- 44 A este respecto, procede señalar, como hizo el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 50 de la sentencia impugnada, que ni el Tratado ni la legislación comunitaria han definido el régimen del procedimiento de denuncia de la existencia de ayudas de Estado.
- 45 En estas circunstancias, hay que señalar que los destinatarios de las decisiones adoptadas por la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado son los Estados miembros interesados. Así ocurre también cuando dichas decisiones se refieren a medidas estatales denunciadas como ayudas de Estado contrarias al Tratado y de ellas se desprende que la Comisión se niega a iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 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, conforme a su deber de buena administración, a los denunciantes de su decisión, 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 informándole de la decisión.

- 46 Por consiguiente, aun cuando pueda lamentarse que la Comisión no informara a las denunciantes de su posición enviándoles copia de la Decisión debidamente motivada dirigida al Estado miembro interesado, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida no tenía como destinatario a dicho Estado sino que constituía una Decisión dirigida a las denunciantes, denegando su petición de que la Comisión declarase que la República Francesa había infringido los artículos 92 y 93 del Tratado al conceder ayudas a Sécuripost.
- 47 Sin embargo, el error de Derecho en que incurrió el Tribunal de Primera Instancia no puede invalidar su sentencia dado que, como por otra parte ha admitido la Comisión, la Decisión controvertida afectaba directa e individualmente a las denunciantes. En efecto, al declarar en su Decisión que la investigación no permitía llegar a la conclusión de que existiera una ayuda de Estado a efectos del artículo 92 del Tratado, la Comisión se negó implícitamente a iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los apartados 40 y 41 de la presente sentencia se desprende que, en tal situación, los beneficiarios de las garantías de procedimiento previstas en dicha disposición únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el órgano jurisdiccional comunitario dicha Decisión con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado. Dicho principio se aplica tanto en el caso de que la Decisión se adopte porque la Comisión estima que la ayuda es compatible con el mercado común como cuando considere que debe excluirse la propia existencia de una ayuda.
- 48 Al figurar indudablemente las denunciantes entre los beneficiarios de las garantías de procedimiento de que se trata, debe considerárselas, en tal calidad, directa e individualmente afectadas por la Decisión controvertida. Por consiguiente, estaban legitimadas para solicitar la anulación de ésta (sentencia Cook/Comisión, antes citada, apartados 25 y 26).

- 49 A la luz de dichas consideraciones, procede señalar que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en un error de Derecho que pueda invalidar su sentencia al considerar que, en las circunstancias del presente caso, la Decisión controvertida era una Decisión dirigida a las denunciante, denegando su petición de que la Comisión declarase la existencia de una infracción de los artículos 92 y 93 del Tratado.

*Sobre los motivos segundo y tercero*

- 50 Mediante sus motivos segundo y tercero, la Comisión alega que del error del Tribunal de Primera Instancia respecto al destinatario de la Decisión de la Comisión se deriva una apreciación errónea respecto a las obligaciones de motivación y de investigación de la denuncia.
- 51 La Comisión, si bien admite que con independencia de cuál sea la condición del destinatario de su Decisión, recae sobre ella una obligación de motivación que permita garantizar el control de la legalidad del acto y que, con respecto a las denunciante, estaba obligada a examinar todos los elementos de hecho y de Derecho que éstas le habían comunicado, alega que el Tribunal apreció erróneamente el alcance de la obligación de motivación como si las denunciante fueran las destinatarias de su Decisión.
- 52 La Comisión estima, en consecuencia, que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar, en el apartado 53 de la sentencia impugnada que la Decisión controvertida debía motivarse de manera que las denunciante pudieran conocer las razones del archivo de su denuncia con el fin de defender sus derechos. A su juicio, el denunciante que invoca ulteriormente la falta de motivación de una Decisión en el marco de un recurso de anulación solamente debe poder hacerlo de la misma forma que cualquier otro demandante directa e individualmente afectado.



- 53 La Comisión alega asimismo que, si bien es cierto que el respeto del derecho de defensa en cualquier procedimiento iniciado contra una persona y que pueda conducir a la adopción de un acto lesivo para ella constituye un principio fundamental del Derecho comunitario, en el caso de las ayudas de Estado sólo el Estado miembro interesado se encuentra en dicha situación y, por consiguiente, solamente a él debe requerírsele para que manifieste adecuadamente su opinión sobre las observaciones formuladas por terceros interesados.
- 54 La Comisión señala asimismo que, como consecuencia de dicha interpretación errónea del alcance de la Decisión controvertida, el Tribunal de Primera Instancia, al estimar que la Comisión tiene la obligación de examinar de oficio las alegaciones que no habría dejado de formular el denunciante si hubiera podido conocer dichos datos y que la obligación de motivación puede requerir, en determinadas circunstancias, la iniciación de un debate contradictorio con el denunciante, reconoció, sin base legal, derechos procedimentales nuevos al denunciante. La Comisión indica que, dado el alcance de la investigación tal y como la concibe el Tribunal de Primera Instancia con respecto a todas las alegaciones hipotéticas que un «denunciante ideal» no habría dejado de formular, estaría sistemáticamente obligada a entablar dicho debate contradictorio.
- 55 Por último, la Comisión afirma que, en el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia efectuó, so pretexto del control de motivación, un control del error de apreciación, confundiendo de esta forma la exigencia puramente procedimental de motivación con la legalidad de la Decisión en cuanto al fondo. El Tribunal de Primera Instancia reprochó de hecho a la Comisión un error manifiesto de apreciación que tiene su origen en la insuficiencia de la investigación llevada a cabo por la Comisión.
- 56 Los cuatro Estados que han intervenido como coadyuvantes alegan básicamente los mismos argumentos que la Comisión. La República Federal de Alemania señala sin embargo que, cuando la Comisión decide cerrar el procedimiento de examen previo con arreglo al apartado 3 del artículo 93 y elige, en consecuencia, la forma de la decisión con arreglo al artículo 189 del Tratado, no le incumbe ninguna obligación de motivación, dado que la fase de examen previo es un procedimiento no contradictorio que no confiere al denunciante ninguna protección jurídica.

- 57 Habida cuenta de dicha argumentación, procede examinar el alcance de las obligaciones que incumben a la Comisión cuando recibe una denuncia de medidas nacionales como ayudas de Estado.
- 58 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la supuesta obligación de la Comisión de entablar, en determinadas circunstancias, un debate contradictorio con el denunciante, obligación que puede derivarse, según la sentencia impugnada, de la obligación que incumbe a la Comisión de motivar sus decisiones, hay que señalar que no existe ninguna base para imponer dicha obligación a la Comisión.
- 59 En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones, dicha obligación no puede basarse únicamente en el artículo 190 del Tratado. Por otra parte, como han precisado la Comisión y los Estados que han intervenido como coadyuvantes, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los apartados 38 y 39 de la presente sentencia se desprende que la Comisión no está obligada a oír a los denunciantes durante la fase previa de examen de las ayudas prevista en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Además, de esa misma jurisprudencia se deduce que, durante la fase de examen contemplada en el apartado 2 del artículo 93, la Comisión únicamente debe emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones. En consecuencia, como han señalado los Gobiernos que han intervenido como coadyuvantes durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia y el Abogado General en el punto 91 de sus conclusiones, el hecho de imponer a la Comisión, en el marco de la fase previa a que se refiere el apartado 3 del artículo 93, un debate contradictorio con el denunciante podría ocasionar discordancias entre el procedimiento previsto por dicha disposición y el previsto por el apartado 2 del artículo 93.
- 60 En segundo lugar, por lo que se refiere a la supuesta obligación de la Comisión de examinar de oficio determinadas alegaciones, procede señalar que, contrariamente a lo señalado por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión no está obligada a examinar de oficio las alegaciones que no habría dejado de formular el denunciante si hubiera conocido datos que la Comisión recogió en el marco de su investigación.

- 61 En efecto, dicho criterio, que obliga a la Comisión a ponerse en la situación del demandante, no permite delimitar la obligación de investigación que incumbe a la Comisión.
- 62 Sin embargo, debe señalarse asimismo que dicha consideración no implica que la Comisión no esté obligada, en su caso, a investigar una denuncia yendo más allá del mero examen de los elementos de hecho y de Derecho puestos en su conocimiento por el denunciante. En efecto, 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 la denuncia, lo que puede requerir que proceda a examinar elementos no mencionados expresamente por el denunciante.
- 63 Con respecto a la obligación de motivación que incumbe a la Comisión, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809, apartado 19; de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartados 15 y 16, y de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 86).
- 64 Por lo que se refiere más concretamente a una Decisión de la Comisión que declara la inexistencia de una ayuda de Estado denunciada, procede señalar que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno alemán, la Comisión está en todo caso obligada

a exponer de manera suficiente al denunciante las razones por las que los elementos de hecho y de Derecho invocados en la denuncia no han sido suficientes para demostrar la existencia de una ayuda de Estado. Sin embargo, la Comisión no está obligada a definir su postura sobre elementos que estén manifiestamente fuera de contexto, carentes de significado o claramente secundarios.

- 65 Han de apreciarse a la luz de estas consideraciones relativas al alcance de las obligaciones de la Comisión por lo que respecta a la investigación del expediente y a la motivación de la Decisión controvertida las alegaciones formuladas por la Comisión y los Estados que han intervenido como coadyuvantes, según las cuales el Tribunal de Primera Instancia confundió la exigencia puramente procedimental de motivación con la legalidad material de la Decisión en cuanto al fondo y, so pretexto de una supuesta insuficiencia de motivación, reprochó de hecho a la Comisión un error manifiesto de apreciación que tiene su origen en la insuficiencia de la investigación llevada a cabo por la Comisión.
- 66 A este respecto, es preciso señalar que el Tribunal de Primera Instancia ha unido, como se recordó en el apartado 19 de la presente sentencia, el examen de los motivos basados en la infracción del artículo 190 del Tratado y en el error manifiesto de apreciación, respectivamente.
- 67 Pues bien, procede recordar que se trata de dos motivos distintos que pueden ser invocados en el marco del recurso previsto en el artículo 173 del Tratado. El primero, referente a una falta o insuficiencia de motivación, está comprendido dentro de los vicios sustanciales de forma, a efectos de dicha disposición, y constituye un motivo de orden público que debe ser examinado de oficio por el Juez comunitario (véase, en particular, la sentencia de 20 de febrero de 1997, Comisión/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, apartado 24). Por el contrario, el segundo, relativo a la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo, constituye una infracción de una norma jurídica relativa a la aplicación del Tratado, a efectos del propio artículo 173, y solamente puede ser examinado por el Juez comunitario si es invocado por el demandante.
- 68 Hay que señalar por otra parte, como ha hecho el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, que, si bien el Tribunal de Primera Instancia unió el examen

de los dos motivos citados, finalmente basó la anulación de la Decisión únicamente en la infracción del artículo 190 del Tratado. No obstante, algunas de las imputaciones acogidas en la sentencia impugnada contra dicha Decisión no pueden basarse en la infracción de la obligación de motivación.

- 69 Así, por lo que se refiere a la puesta a disposición de Sécuri-post de locales de Correos, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 65 de la sentencia impugnada, que la Comisión debería haber comparado los precios efectivamente aplicados a Sécuri-post y los que debían pagar los competidores de ésta para disfrutar de locales similares. Con respecto al mantenimiento de los vehículos de Sécuri-post por el «Service national des Ateliers et Garages des PTT», el Tribunal de Primera Instancia estimó, en el apartado 69 de la sentencia impugnada, que la Comisión debería haber comparado las tarifas efectivamente aplicadas por dicho servicio y las aplicadas por los talleres privados.
- 70 Del mismo modo, en el apartado 72 de la sentencia impugnada, el Tribunal de Primera Instancia consideró que el hecho de que la concesión de un anticipo de 15.000.000 de FF por parte de Sofipost a Sécuri-post constituyese una operación sujeta a pago no bastaba para demostrar que no se trataba de una ayuda de Estado, ya que dicha operación puede realizarse a un tipo que represente una ventaja particular. La Comisión debería haber examinado, por tanto, si el tipo aplicado correspondía al del mercado.
- 71 Además, por lo que se refiere a la imputación de las denunciantes según la cual los precios aplicados por Sécuri-post a Correos eran claramente superiores a los aplicados habitualmente en dicho sector profesional, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en los apartados 74 y 75 de la sentencia impugnada, que la Comisión se había limitado a comparar el precio del servicio aplicado a Correos y a los almacenes Casino, respectivamente, exclusivamente sobre la base de datos relativos al año 1993. Lo hizo sin tomar en consideración las diferencias entre los precios aplicados durante los años 1987 a 1992, pese a que las tarifas aplicadas por Sécuri-post a Correos habían disminuido de forma continua desde 1987 a 1993, conforme al acuerdo marco de 30 de septiembre de 1987 entre Correos y Sécuri-post, lo que agrava aún más las diferencias señaladas por las denunciantes. De ello se desprende que, según el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión debería haber examinado las tarifas aplicadas por Sécuri-post a Correos y a los demás clientes correspondientes a los años anteriores a 1993.

- 72 Por consiguiente, en los casos evocados en los apartados 69 a 71 de la presente sentencia, el Tribunal de Primera Instancia no hizo la necesaria distinción entre la exigencia de motivación y la legalidad de la Decisión en cuanto al fondo. En efecto, so pretexto de una supuesta insuficiencia de motivación, reprochó a la Comisión un error manifiesto de apreciación que tiene su origen en la insuficiencia de la investigación llevada a cabo por la Comisión.
- 73 Así las cosas, procede señalar asimismo que, en relación con las demás imputaciones, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al declarar que la Decisión controvertida adolecía de falta de motivación.
- 74 A este respecto, procede señalar en primer lugar que el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 62 de la sentencia impugnada, que la Decisión controvertida adolecía de falta de motivación por lo que respecta a la imputación de las denunciantes según la cual la Comisión no había examinado la ventaja particular, mencionada en su denuncia, consistente en que los funcionarios adscritos a Sécüripost por Correos podían ser reasignados en cualquier momento a su Administración de origen, si fuera necesario efectuar reducciones de personal en la empresa en la que prestaban sus servicios, sin que ésta debiera pagar en tal caso indemnización alguna por no respeto del preaviso o por despido. Ante el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión se había limitado a exponer a este respecto que el hecho de que no se pagasen indemnizaciones por no respeto del preaviso y por despido era simplemente un aspecto secundario de una imputación formulada en las diversas denuncias, a saber, el abono total o parcial por el Estado de la retribución del personal de Sécüripost.
- 75 Hay que señalar que el Tribunal de Primera Instancia constató acertadamente que la Decisión controvertida adolecía de falta de motivación en este punto, por cuanto la Comisión no había respondido a dicha imputación. En efecto, ésta, mencionada expresamente en la denuncia, no podía ser considerada como un aspecto secundario de la imputación relativa al abono total o parcial por el Estado de la retribución del personal de Sécüripost. Aun suponiendo que Sécüripost se hubiese hecho cargo íntegramente de todo el personal procedente de Correos, ello no impediría que Sécüripost disfrutase eventualmente de la ventaja de no tener que pagar, en su caso, indemnizaciones por no respeto del preaviso y por despido.

- 76 A continuación, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 63 de su sentencia, que la Decisión controvertida adolecía de falta de motivación por lo que respecta a la imputación de las denunciadas basada en la falta de cotización por parte de SécuriPost a las Cajas de Seguro de Desempleo por los funcionarios en comisión de servicios. Según la sentencia impugnada, la Comisión había respondido a dicha imputación declarando que «por el contrario, no se adeuda ninguna cotización a las Cajas de Seguro de Desempleo por los funcionarios en comisión de servicios, ya que su estatuto les dispensa una garantía de empleo».
- 77 Es preciso señalar que, también por lo que respecta a este punto, el Tribunal de Primera Instancia consideró acertadamente que la Decisión controvertida adolecía de falta de motivación. En efecto, como señaló el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión reconoció expresamente en la Decisión controvertida que no se había pagado ninguna cotización a las Cajas de Seguro, pero su explicación sobre los motivos que la llevaron a considerar que dicha circunstancia no constituía una ayuda de Estado a efectos del artículo 92 del Tratado es tan deficiente que procede considerar que la Decisión controvertida adolece de falta de motivación.
- 78 Habida cuenta de lo antedicho, procede concluir que los motivos del recurso de casación de la Comisión son parcialmente fundados. Sin embargo, al igual que el Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Justicia ha constatado también que la Decisión controvertida adolece de faltas de motivación. Pues bien, éstas bastan por sí solas para fundamentar la anulación de la Decisión controvertida. Por consiguiente, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

### Costas

- 79 En virtud del párrafo primero del artículo 122 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. Del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento se desprende que la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte y del apartado 3 del artículo 69 del mismo Reglamento que el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y de otra parte.

- 80 En el presente caso, la Comisión ha perdido el proceso, pero las denunciadas en primera instancia no participaron en el procedimiento del recurso de casación y no formularon, por consiguiente, pretensión alguna respecto a las costas. En estas circunstancias, procede decidir, de conformidad con el apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, que la Comisión y la República Francesa soporten sus propias costas. La República Federal de Alemania, el Reino de España y el Reino de los Países Bajos también soportarán sus propias costas, conforme al apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso de casación.**

2) **La Comisión de las Comunidades Europeas, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa y el Reino de los Países Bajos soportarán sus propias costas.**

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón



Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de abril de 1998.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias