Asunto T-266/97

Vlaamse Televisie Maatschappij NV contra Comisión de las Comunidades Europeas

«Artículo 90, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 3) — Derecho a ser oído — Artículo 90, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 1), en relación con el artículo 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) — Derecho exclusivo de emitir publicidad televisada en Flandes»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 8 de julio de 1999. II-2334

Sumario de la sentencia

1. *Competencia — Empresas públicas y empresas a las que los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos — Competencias de la Comisión — Adopción de Directivas o de Decisiones destinadas a los Estados miembros — Situación de una empresa con respecto a un procedimiento que lleva a la adopción de una Decisión*
[Tratado CE, arts. 85, 86 y 90, aps. 1 y 3 (actualmente arts. 81 CE, 82 CE y 86 CE, aps. 1 y 3)]

2. *Competencia — Empresas públicas y empresas a las que los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos — Vigilancia del comportamiento de los Estados miembros — Derechos de defensa de los Estados miembros y de las empresas — Alcance*
[Tratado CE, arts. 85, 86 y 90, aps. 1 y 3 (actualmente arts. 81 CE, 82 CE y 86 CE, aps. 1 y 3)]
 3. *Comisión — Principio de colegialidad — Implicaciones — Opinión expresada por un miembro de la Comisión*
[Tratado CE, art. 90, ap. 3 (actualmente art. 86 CE, ap. 3), y art. 163 (actualmente art. 219 CE, tras su modificación)]
 4. *Competencia — Empresas públicas y empresas a las que los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos — Competencias de la Comisión en virtud de su deber de vigilancia — Facultad de apreciación — Decisión respecto de una normativa que ya ha sido objeto de procedimientos*
[Tratado CE, art. 90, aps. 1 y 3 (actualmente art. 86 CE, aps. 1 y 3)]
 5. *Competencia — Empresas públicas y empresas a las que los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos — Compatibilidad de los derechos conferidos con el Tratado — Inexistencia de presunción — Derecho conferido que constituye una restricción a la libertad de establecimiento*
[Tratado CE, art. 52, párr. 1, (actualmente art. 43 CE, párr. 1, tras su modificación) y art. 90, aps. 1 y 2 (actualmente art. 86 CE, aps. 1 y 2)]
 6. *Libre circulación de personas — Libertad de establecimiento — Alcance — Establecimiento — Concepto*
[Tratado CE, art. 52 (actualmente art. 43 CE, tras su modificación)]
 7. *Recurso de anulación — Motivos — Desviación de poder — Concepto*
[Tratado CE, art. 173 (actualmente art. 230 CE, tras su modificación)]
 8. *Actos de las Instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Motivo basado en la falta o insuficiencia de motivación — Motivo basado en la inexactitud de la motivación — Distinción*
[Tratado CE, art. 190 (actualmente art. 253 CE)]
1. El artículo 90, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 3) atribuye, por tanto, a la Comisión la facultad de declarar mediante una Decisión que una medida estatal determinada es incompatible con las normas del Tratado, así como la de indicar las medidas que el Estado destinatario habrá de adoptar para cumplir las obligaciones derivadas del Derecho comunitario. De ello se deduce que un procedimiento que lleva a la adopción de una Decisión con arreglo al artículo 90, apartado 3, del Tratado es un procedimiento iniciado contra el correspondiente Estado miembro y que, por consiguiente, cualquier empresa afectada por el artículo 90, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apar-

tado 1) es un tercero con respecto a dicho procedimiento. Por este mero hecho, la empresa beneficiaria de la medida estatal cuestionada no se encuentra, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 90, apartado 3, del Tratado, en una posición análoga a la de una empresa que es objeto de un procedimiento de comprobación de la existencia de una infracción de los artículos 85 u 86 del Tratado (actualmente artículos 81 CE y 82 CE).

2. El respeto de los derechos de defensa, en todo procedimiento iniciado contra una persona y que pueda llevar a un acto lesivo contra ella, constituye un principio fundamental de Derecho comunitario y debe quedar garantizado aun cuando no exista una normativa reguladora del procedimiento de que se trate. El mencionado principio exige que, antes de adoptar una Decisión con arreglo al artículo 90, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 3), se comunique al correspondiente Estado miembro una exposición precisa y completa de los cargos que la Comisión se proponga formular contra él y que pueda expresar efectivamente su punto de vista sobre las observaciones presentadas por los terceros interesados.

Una de las empresas a las que se refiere el artículo 90, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 1) que es beneficiaria directa de la medida estatal cuestionada y es nominalmente designada en la Ley aplicable y, además, es expresamente mencionada por la Decisión controver-

tada y soporta directamente las consecuencias económicas de dicha Decisión, tiene el derecho a ser oída por la Comisión durante el procedimiento.

El respeto de dicho derecho a ser oído exige que la Comisión comunique formalmente a la empresa beneficiaria de la medida estatal cuestionada las objeciones concretas que plantea respecto de dicha medida, como las ha expuesto en el escrito de requerimiento dirigido al Estado miembro y, en su caso, en toda la correspondencia ulterior, y le conceda la oportunidad de expresar adecuadamente su punto de vista sobre estas imputaciones. Sin embargo, no exige que la Comisión ofrezca a la empresa beneficiaria de la medida estatal la posibilidad de expresar su punto de vista sobre las observaciones formuladas por el Estado miembro contra el que se ha iniciado el procedimiento en respuesta a las imputaciones que le han sido dirigidas o en respuesta a las observaciones presentadas por terceros interesados, ni que le comunique formalmente una copia de la denuncia que, en su caso, haya originado el procedimiento.

3. La expresión de una opinión del miembro de la Comisión encargado de cuestiones de competencia sobre un procedimiento que se tramita sobre la base del artículo 90, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 3), por ser estrictamente personal y reservada, sólo es atribuible a dicho miembro y no prejuzga la posición que adopte la Junta de Comisarios al término del procedimiento. En efecto, en virtud del artículo 163 del

Tratado (actualmente artículo 219 CE, tras su modificación), el funcionamiento de la Comisión se rige por el principio de colegialidad. Este principio se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión, en cuanto a la participación en la adopción de decisiones, e implica en particular que se delibere colectivamente sobre las decisiones.

4. Del tenor literal del artículo 90, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 3) y del sistema del conjunto de disposiciones de dicho artículo se deduce que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación en el ámbito de los apartados 1 y 3 de dicho artículo, tanto en lo relativo a la acción que considere necesario llevar a cabo como en lo relativo a los medios apropiados para ello.

Cuando la Comisión observa una infracción del artículo 90 del Tratado por parte de un Estado miembro, tiene la posibilidad, aun cuando la presunta incompatibilidad de la legislación nacional con el Derecho comunitario ya haya justificado el inicio de varios procedimientos, de dirigir una Decisión apropiada a dicho Estado miembro con objeto de velar por la aplicación de las disposiciones de dicho artículo.

5. Del hecho de que el artículo 90, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 86 CE, apartado 1) presupone la existencia de empresas titulares de determinados derechos especiales o

exclusivos, no se deduce necesariamente que todos los derechos especiales o exclusivos sean compatibles con el Tratado. Esto dependerá de las diferentes normas a las que el artículo 90, apartado 1, del Tratado se remite.

De ello se deriva que las medidas adoptadas por los Estados miembros relativas a las empresas a las que se refiere el artículo 90, apartado 1, del Tratado, sin perjuicio de la aplicación del apartado 2 de dicho artículo, deben ser conformes con las normas del Tratado, y en particular con el artículo 52, párrafo primero, del Tratado (actualmente artículo 43 CE, párrafo primero, tras su modificación).

El artículo 90, apartado 1, se aplica conjuntamente con el artículo 52 del Tratado cuando una medida adoptada por un Estado miembro constituye una restricción a la libertad de establecimiento de los nacionales de otro Estado miembro en su territorio y otorga, simultáneamente, ventajas a una empresa al concederle un derecho exclusivo, salvo que dicha medida estatal persiga un objetivo legítimo compatible con el Tratado y se justifique permanentemente por razones imperiosas de interés general, como la política cultural y el mantenimiento del pluralismo de la prensa. En tal supuesto, es preciso, además, que la medida estatal de que se trate sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

No es suficiente que motivos aceptables hayan llevado a la concesión del derecho exclusivo para que éste siempre esté justificado, salvo que se hiciera imposible cualquier impugnación de una medida estatal que atribuyera un derecho exclusivo a una empresa, cuando la concesión de dicho derecho estuviera justificada en un principio, y salvo que también se hiciera imposible la aplicación de las normas del Tratado que rigen las libertades fundamentales a una medida estatal que concediera un derecho exclusivo a una empresa, incluso cuando los obstáculos causados por dicho derecho ya no se justificaran por razones imperativas de interés general.

nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio por parte de los nacionales comunitarios de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.

6. El derecho de establecimiento, previsto en el artículo 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación), comprende, sin perjuicio de las excepciones y requisitos previstos, el acceso, en el territorio de cualquier otro Estado miembro, a toda clase de actividades por cuenta propia y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y la apertura de agencias, sucursales o filiales. Por lo tanto, el concepto de establecimiento, en el sentido del Tratado, es muy amplio e implica la posibilidad de que un nacional comunitario participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y de que se beneficie de ello, favoreciendo así la interpenetración económica y social en el interior de la Comunidad en el ámbito de las actividades por cuenta propia. El artículo 52 del Tratado se opone a cualquier medida

7. Una Decisión sólo está viciada de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptada con el fin exclusivo o, al menos determinante, de conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso.

8. La motivación exigida por el artículo 190 del Tratado (actualmente artículo 253 CE) ha de reflejar clara e inequívocamente 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 Juez comunitario pueda ejercer su control.

La inexistencia o insuficiencia de motivación constituye un motivo basado en vicios sustanciales de forma, distinto, como tal, del motivo basado en la inexactitud de los fundamentos de la Decisión, cuyo control forma parte del examen de la procedencia de dicha Decisión.