SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)
de 18 de septiembre de 1995 *

En el asunto T-548/93,

Ladbroke Racing Ltd, sociedad inglesa, representada por los Sres. Jeremy Lever, QC, Christopher Vadja, Barrister, Abogados en Inglaterra y del País de Gales, y Stephen Kon, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^es^ Winandy y Err, 60, avenue Gaston Diderich,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Francisco Enrique González-Díaz y Richard Lyal, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

* Lengua de procedimiento: inglés.

República Francesa, representada por las Sras. Edwige Belliard, directeur adjoint en la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Catherine de Salins, sous-directeur en la misma Dirección, y por el Sr. Jean-Marc Belorgey, adscrito a la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard Prince Henri,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión de 29 de julio de 1993, por la que se desestima una denuncia con arreglo a los artículos 85 y 86 del Tratado CEE, así como que vuelva a examinarse de inmediato la denuncia (IV/33.374),

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

integrado por el Sr. J.L. Cruz Vilaça, Presidente; y los Sres. A. Saggio, H. Kirschner y A. Kalogeropoulos y por la Sra. V. Tiili, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de mayo de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos y procedimiento

1 La demandante, Ladbroke Racing Ltd (en lo sucesivo, «Ladbroke»), es una sociedad inglesa, controlada por Ladbroke Group plc, que lleva a cabo, entre otras actividades, la organización y suministro de servicios de apuestas sobre las carreras hípicas, actividad que ejerce, a través de sucursales y filiales, en el Reino Unido y en otros países de la Comunidad Europea.

2 El 24 de noviembre de 1989, Ladbroke, actuando en nombre propio y en nombre de sus filiales y asociados, presentó una denuncia (IV/33.374) ante la Comisión, dirigida contra: a) la República Francesa; b) las diez principales sociedades de carreras de Francia, únicas autorizadas, según la legislación francesa, para organizar apuestas mutuas sobre las carreras de caballos, inicialmente en pistas de carreras (artículo 5 de la Ley francesa de 2 de junio de 1891, que tiene por objeto regular la autorización y funcionamiento de las carreras de caballos) y posteriormente fuera del hipódromo (artículo 5/86 de la Ley de Presupuestos francesa de 16 de abril de 1930), no estando autorizadas las demás sociedades de carreras más que para admitir apuestas en el hipódromo sobre las carreras que ellas organizan, y c) Pari mutuel urbain (en lo sucesivo, «PMU»).

3 El PMU es una agrupación de interés económico integrada por las principales sociedades de carreras de Francia (artículo 21 del Decreto nº 83-878, de 4 de octubre de 1983, relativo a las sociedades de carreras hípicas y a las apuestas mutuas), creada para gestionar los derechos de dichas sociedades a la organización de apuestas mutuas fuera del hipódromo. La gestión por parte de PMU de los derechos de las sociedades de carreras para la organización de dichas apuestas se realizó inicialmente en forma de «servicio común», que funcionaba con arreglo a un Decreto de 11 de julio de 1930, relativo a la extensión de las apuestas mutuas fuera del hipódromo, el cual, adoptado de acuerdo con el artículo 186 de la citada Ley de Presupuestos de 16 de abril de 1930, disponía en su artículo 1: «Podrá procederse, con la autorización del Ministro de Agricultura, a la organización y al funcionamiento de las Apuestas Mutuas fuera de los hipódromos, por las sociedades de carreras parisinas, que actuarán conjuntamente, en cooperación con las sociedades de carreras de

provincias.» Según lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto nº 74-954, de 14 de noviembre de 1974, relativo a las sociedades de carreras de caballos, corre a cargo de PMU, desde la fecha mencionada, la gestión de los derechos de las sociedades de carreras sobre las apuestas mutuas fuera del hipódromo, con carácter exclusivo, en la medida en que dichas disposiciones establecen que «las sociedades de carreras autorizadas a organizar apuestas mutuas fuera de los hipódromos [...] encomendarán la gestión de las mismas a un servicio común denominado Pari mutuel urbain». Dicha exclusividad del PMU está protegida, además, por la prohibición a personas distintas del PMU, de contratar o admitir apuestas sobre carreras de caballos (artículo 8 de la Orden Interministerial de 13 de septiembre de 1985 por la que se regula el Pari mutuel urbain). La referida exclusividad se extiende a las apuestas admitidas en el extranjero sobre las carreras organizadas en Francia, así como a las apuestas admitidas en Francia sobre carreras organizadas en el extranjero, las cuales sólo podrán ser contratadas, igualmente, por sociedades autorizadas y/o por el PMU (apartado 3 del artículo 15 de la Ley nº 64-1279, de 23 de diciembre de 1964, de Presupuestos para 1965, y artículo 21 del citado Decreto nº 83-878, de 4 de octubre de 1983).

4 El sistema de apuestas mutuas, único autorizado en Francia, se caracteriza porque las posturas constituyen una masa común que, tras diferentes deducciones, se distribuye a los ganadores. Los apostantes juegan unos contra otros, el porcentaje de ganancia depende del importe de las apuestas y del número de ganadores y la retribución del organizador de la apuesta no está en función de las apuestas perdidas por los jugadores sino de las deducciones efectuadas de la masa de apuestas.

5 En la medida en que su denuncia se dirigía contra el PMU y sus sociedades miembros, Ladbroke solicitó a la Comisión, con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 13, p. 204; en lo sucesivo, «Reglamento nº 17»), en primer lugar, que se declarase y ordenase que se pusiera fin a las infracciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE, resultantes de acuerdos o prácticas concertadas de sociedades de carreras, autorizadas en Francia, entre ellas y con el PMU. Dichos acuerdos o prácticas concertadas tenían por objeto, por una parte, conceder al PMU derechos exclusivos para la gestión y organización de apuestas mutuas fuera del hipódromo sobre las carreras organizadas o controladas por las referidas sociedades y, por otra parte, apoyar la solicitud y obtención de una ayuda de Estado para el PMU y, por último, permitir al PMU ampliar sus actividades a Estados miembros distintos de la República Francesa.

6 En segundo lugar, Ladbroke solicitó a la Comisión en su denuncia que se declarase y ordenase que se pusiera fin a las infracciones del artículo 86 del Tratado CEE resultantes, por una parte, de la concesión al PMU de derechos exclusivos para la gestión y organización de apuestas fuera del hipódromo y, por otra parte, de la obtención por el PMU de una ayuda de Estado ilegal y de la utilización de las ventajas proporcionadas por dicha ayuda para hacer frente a la competencia. La demandante solicitó también a la Comisión que ordenase al PMU que reembolsara la ayuda de Estado ilegal de la que se había beneficiado, con sus intereses, al tipo del mercado. Además, Ladbroke señaló a la Comisión otros abusos de posición dominante por parte del PMU, consistentes en la explotación de los apostantes, usuarios de sus servicios, dada la no organización de apuestas sobre las carreras corridas en los terrenos no pertenecientes a las principales sociedades de carreras y la apertura incompleta de apuestas para las carreras corridas en campos de carreras pertenecientes a éstas; debido a que el número de carreras ofrecidas para la realización de apuestas es inferior al número de carreras disponibles a tal efecto en otros Estados miembros; a que el PMU y sus agencias tienen una cobertura limitada de las carreras extranjeras, y a que el PMU y sus agencias ofrecen servicios de mala calidad. Por último, se impide, restringe o falsea la competencia, a causa de los estrechos vínculos que unían al PMU con sus principales proveedores.

7 En la medida en que su denuncia se dirigía contra la República Francesa, Ladbroke solicitó a la Comisión, con arreglo al artículo 90 del Tratado (CEE), que adoptase una decisión con arreglo al apartado 3 de dicho artículo, al objeto de poner fin a la infracción por la República Francesa: a) de las disposiciones de la letra f) del artículo 3, de los artículos 5, 52, 53, 85, 86 y del apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, a causa de la adopción y mantenimiento de la citada legislación (véanse los apartados 2 y 3 *supra*), que confiere una base legal a los acuerdos de las sociedades de carreras entre ellas, por una parte, y con el PMU, por otra, que concede a esta última derechos exclusivos en materia de admisión de apuestas fuera del hipódromo, y prohíbe que cualquiera pueda contratar o admitir, si no es a través del PMU, apuestas fuera del hipódromo sobre las carreras de caballos organizadas en Francia; b) de las disposiciones de la letra f) del artículo 3, de los artículos 52, 53, 59, 62, 85 y 86 y del apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, a causa de la adopción y mantenimiento de la citada legislación, que prohíbe contratar en Francia apuestas sobre carreras organizadas en el extranjero si no es a través de las sociedades autorizadas y/o del PMU, y c) del apartado 1 del artículo 90 y de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE, a causa de las ayudas ilegales concedidas a PMU, cuya devolución debería ordenarse mediante una Decisión que habría de adoptar la Comisión con arreglo a los apartados 1 y 3 del artículo 90.

8 Mediante escrito de 11 de agosto de 1992, Ladbroke requirió a la Comisión, de conformidad con el artículo 175 del Tratado CEE, para que definiera su postura sobre su denuncia de 24 de noviembre de 1989 en un plazo de dos meses. Solicitaba, más particularmente, a la Comisión que le dirigiera un escrito con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo (DO 1963, 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62; en lo sucesivo, «Reglamento nº 99/63»), en el supuesto de que considerase que no había motivos suficientes para estimar su denuncia, en la medida en que ésta se fundaba en el apartado 3 del artículo 90 del Tratado. Por último, en el supuesto de que la Comisión deseara evitar que se siguiera el procedimiento previsto en el artículo 6 del Reglamento nº 99/63, Ladbroke le pedía que definiera su postura sobre su denuncia, con arreglo a los artículos 85 y 86 y al apartado 3 del artículo 90, mediante una decisión motivada y susceptible de recurso, de conformidad con el artículo 173 del Tratado CEE.

9 Mediante escrito de 12 de octubre de 1992, el Director General adjunto de la Dirección General de la Competencia comunicó a Ladbroke que sus servicios continuaban examinando diligentemente la denuncia, pero que, habida cuenta de la complejidad y de las características específicas del sector de que se trata, dicho examen requería mucho tiempo. Añadía que se informaría lo antes posible a la denunciante de los resultados.

10 El 21 de diciembre de 1992, Ladbroke interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión, con arreglo al artículo 175 del Tratado, que tiene por objeto que se declare que la Comisión se había abstenido, en violación del Tratado, de adoptar una decisión sobre los aspectos de su denuncia relacionados con el artículo 90. Dicho asunto se remitió posteriormente al Tribunal de Primera Instancia, donde se inscribió con el número T-32/93. Pronunciándose sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión contra dicho recurso, el Tribunal de Primera Instancia declaró que la Comisión no está obligada, a raíz de un requerimiento con arreglo al artículo 175, a dirigir una decisión a un Estado miembro y que, por consiguiente, la demandante no estaba legitimada para interponer un recurso por omisión contra la Comisión, basándose en que ésta se había abstenido de hacer uso de las facultades que le confiere el apartado 3 del artículo 90 del Tratado (sentencia de 27 de octubre de 1994, Ladbroke/Comisión, T-32/93, Rec. p. II-1015, apartado 37).

11 Por lo que respecta a los aspectos de la denuncia de Ladbroke relacionados con las presuntas infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado por las sociedades de carreras francesas y por el PMU, la Comisión comunicó a Ladbroke mediante escrito de 9 de febrero de 1993, con arreglo al artículo 6 del Reglamento n° 99/63, que no tenía previsto acogerla.

12 Mediante escrito de fecha 5 de mayo de 1993, Ladbroke presentó sus observaciones sobre el escrito de la Comisión de 9 de febrero de 1993.

13 Mediante Decisión contenida en un escrito de 29 de julio de 1993 (en lo sucesivo, «Decisión»), la Comisión desestimó la denuncia de Ladbroke, por los motivos que se recogen tanto en ésta como en el escrito de 9 de febrero de 1993, enviado a la denunciante con arreglo al artículo 6 del Reglamento n° 99/63.

14 Por lo que se refiere a las presuntas infracciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, habida cuenta de la exclusividad concedida a PMU para la gestión de las apuestas mutuas en Francia que, según Ladbroke, fue resultado de acuerdos o prácticas concertadas entre las principales sociedades de carreras, la Comisión consideró que dichas disposiciones eran inaplicables. En efecto, la legislación francesa ya suprimió, a partir de la Ley de 2 de junio de 1891, toda competencia en materia de apuestas sobre carreras de caballos, excepto entre las sociedades de carreras. No obstante, al haber impuesto la legislación adoptada en 1930 y, en particular, el Decreto de 11 de julio de 1930, a las sociedades de carreras que actuasen conjuntamente para la organización de las apuestas mutuas, impuso también a éstas que designaran conjuntamente un operador para la acumulación de sus apuestas. Por consiguiente, no puede considerarse que el Decreto n° 74-954, de 14 de noviembre de 1974, que concedió al PMU derechos exclusivos en este sector, hubiera legalizado las prácticas colusorias o las prácticas concertadas de las sociedades de carreras.

15 Además, el apartado 1 del artículo 85 del Tratado no es aplicable a las prácticas colusorias alegadas por Ladbroke, que tienen por objeto la ampliación de las actividades del PMU fuera de Francia. Por una parte, el aislamiento del mercado francés

por la legislación nacional imposibilita que resulte afectado el comercio interestatal. Por otra parte, al ampliar sus actividades fuera de Francia, a través de una sociedad denominada «Pari mutuel international», encargada de comercializar sus servicios en el extranjero, las sociedades de carreras autorizadas se limitarían, en realidad, a ejercer en el extranjero sus derechos de propiedad intelectual de la misma manera que los ejercen en Francia, de forma que no sólo sería inaplicable el apartado 1 del artículo 85, sino que la competencia resultaría incrementada, al aumentarse las posibilidades de elección ofrecidas a los apostantes. Si bien algunas actividades del PMU, examinadas en el marco de otras denuncias de Ladbroke (IV/33.375, IV/33.699), pueden, según la Comisión, afectar al comercio entre Estados miembros, tales efectos no pueden ser consecuencia directa de la designación conjunta por parte de las sociedades de carreras del PMU como operador común, único implicado en el presente asunto.

16 Según la Comisión, las disposiciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado son también inaplicables a las gestiones efectuadas, según Ladbroke, ante las autoridades públicas, con el fin de obtener la concesión de una ayuda de Estado para el PMU, habida cuenta del hecho de que el apartado 1 del artículo 85 se refiere a los comportamientos de las empresas que afectan a las condiciones de mercado y no a las meras solicitudes dirigidas a las autoridades públicas. Además, Ladbroke no aportó la prueba de tales gestiones.

17 En relación con las infracciones del artículo 86 del Tratado alegadas por Ladbroke, la Comisión admitió que las sociedades de carreras disfrutan en Francia de un monopolio respecto a la admisión de apuestas fuera del hipódromo y que el PMU, como operador único de dichas sociedades, ocupa una posición dominante en el mercado francés de dichas apuestas. No obstante, la Comisión estimó, respecto a los abusos imputados a las principales sociedades de carreras, que las disposiciones del artículo 86 del Tratado no se aplican al hecho de que dichas sociedades confíen al PMU la coordinación y acumulación de sus apuestas, lo cual forma parte de una mera racionalización de sus servicios, que se adapta mejor a sus intereses y a los intereses de los apostantes. Además el aislamiento del mercado francés por parte de la legislación nacional hace que la concesión de derechos exclusivos al PMU no pueda afectar al comercio entre Estados miembros. Respecto a los abusos de posición dominante, a causa de la explotación de los apostantes por parte del PMU, no han sido objeto de una solicitud formal de declaración de infracción.

18 Por otra parte, según la Comisión, el artículo 86 del Tratado resulta inaplicable, al igual que el artículo 85, a las solicitudes que tienen por objeto obtener una ayuda de Estado destinada al PMU.

19 Por último, la Comisión estima que, suponiendo incluso que las relaciones entre las sociedades de carreras, así como entre éstas y el PMU, se rijan por los artículos 85 y 86 del Tratado, las restricciones de la competencia que puedan atribuírseles sólo pueden declararse en la medida en que se hayan producido en el período comprendido entre 1962 —fecha de adopción del Reglamento nº 17— y 1974, fecha en que la designación del PMU como operador único perdió todo carácter convencional para convertirse en una obligación legal de las sociedades de carreras, a tenor de lo dispuesto en el citado Decreto de 14 de noviembre de 1974. Por ello, la declaración de una posible infracción no ofrece un interés comunitario, en la medida en que tan sólo puede servir para facilitar una solicitud de indemnización de daños y perjuicios por parte de Ladbroke, por los perjuicios que ésta pudiera haber sufrido durante el período comprendido entre 1962 y 1974.

20 Ante dichas circunstancias, Ladbroke interpuso este recurso, mediante escrito presentado el 19 de octubre de 1993.

21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 18 de febrero de 1994, la República Francesa solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión, con arreglo al artículo 115 del Reglamento de Procedimiento.

22 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 25 de abril de 1994, se admitió a la República Francesa como coadyuvante en el litigio.

23 El 20 de junio de 1994, el Gobierno francés presentó su escrito de intervención. La demandante presentó sus observaciones sobre el escrito de intervención del Gobierno francés el 17 de octubre de 1994. La Comisión no presentó observaciones.

24 La fase escrita siguió su curso reglamentario. Mediante decisión del Tribunal de Primera Instancia de 2 de junio de 1994, el Juez Ponente fue asignado a la Sala Primera ampliada, a la que se atribuyó, por consiguiente, el asunto. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral y formular por escrito determinadas preguntas a las partes. Estas respondieron a las mismas dentro del plazo señalado.

25 Los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal de Primera Instancia fueron oídos en la vista de 11 de mayo de 1995.

Pretensiones de las partes

26 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión, de conformidad con los artículos 173 y 174 del Tratado CEE.

— Ordene a la Comisión que vuelva a examinar de inmediato la denuncia contra los monopolios franceses (IV/33.374), con arreglo al artículo 176 del Tratado CEE.

— Condene en costas a la Comisión.

27 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso a tenor del artículo 173 por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

28 La parte coadyuvante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

Sobre el fondo

Sobre las pretensiones de anulación

29 En apoyo de las pretensiones de su recurso, la demandante invoca, fundamentalmente, cinco motivos. El primer motivo se basa en el incumplimiento por la Comisión de su obligación de tramitar la denuncia con la atención, seriedad y diligencia requeridas. El segundo motivo se basa en una aplicación incorrecta del artículo 85 del Tratado y el tercer motivo, en una aplicación incorrecta del artículo 86 del Tratado. El cuarto motivo se basa en la ilegalidad de la desestimación de la denuncia por falta de interés comunitario. Por último, el quinto motivo, se basa en una motivación defectuosa, contradictoria e incompleta de la Decisión.

Sobre el primer motivo, fundado en el incumplimiento por la Comisión de su deber de examinar una denuncia con atención, seriedad y diligencia

— Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

30 La demandante afirma que la Comisión ha incumplido su obligación de examinar los hechos y alegaciones expuestos en su denuncia con la atención, seriedad y diligencia requeridas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 1993, Asia Motor France y otros/Comisión, T-7/92, Rec. p. II-669, apartados 34 a 36), como lo demuestra el hecho de que, invocando la complejidad y dificultad del asunto, ha tardado más de tres años y medio en llegar a una conclusión sobre su denuncia, desestimándola finalmente, basándose en elementos muy simples.

31 Además, la tramitación deficiente de la denuncia por la Comisión resulta demostrada por la circunstancia de que algunos de los hechos en que se funda la Decisión son inexactos o no se mencionan en absoluto en ésta.

32 En primer lugar, aduce la demandante, la Comisión cometió errores de hecho respecto a la propia existencia de los acuerdos, expresos o tácitos, celebrados por las sociedades de carreras entre ellas y con el PMU, antes de que existiera el Decreto nº 79-954, de 14 de noviembre de 1974, así como respecto a las relaciones de dichos acuerdos con la legislación nacional. Según Ladbroke, la Comisión no comprendió, en efecto, que el citado Decreto de 11 de julio de 1930 imponía, como mucho, a las sociedades de carreras que actuasen conjuntamente, sin fijar, no obstante, las modalidades de tal cooperación ni obligarlas a confiar todas sus apuestas fuera del hipódromo exclusivamente a una sola empresa tercera. Además, la Comisión no tuvo en cuenta el Decreto nº 48-891, de 12 de mayo de 1948, que, al haber modificado y completado el artículo 1 del Decreto de 11 de julio de 1930, permite a las sociedades de carreras parisinas organizar, al parecer de forma individual, apuestas mutuas fuera del hipódromo. Desde la entrada en vigor del Tratado, así como del Reglamento nº 17, las principales sociedades de carreras tienen libertad para organizar sus apuestas fuera del hipódromo, lo que llevaron a cabo al encomendar al PMU, mediante acuerdo consensual, la organización de dichas apuestas. Por consiguiente, si la Comisión hubiera examinado adecuadamente los hechos, hubiera llegado a la

conclusión, según la demandante, de que el Decreto nº 74-954, en cuanto acto de Derecho público que obligó a las sociedades de carreras autorizadas a confiar sus apuestas fuera del hipódromo al PMU, legalizó los acuerdos consensuales ya existentes.

33 La demandante afirma que tal confirmación legal dada a acuerdos ya existentes y contrarios a las disposiciones del artículo 85 del Tratado no hizo, sin embargo, que dichos acuerdos quedaran fuera del ámbito de aplicación de dicho artículo del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985, BNIC, 123/83, Rec. p. 391, apartados 23 a 25; de 1 de octubre de 1987, VVR, 311/85, Rec. p. 3801, apartados 21 a 23; de 3 de diciembre de 1987, BNIC, 136/86, Rec. p. 4789, especialmente, las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn, p. 4805, y de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, apartado 16). Aquélla, como máximo, demostró la necesidad de que la Comisión examinase la compatibilidad de la legislación francesa con las disposiciones del Tratado, al objeto de determinar si el Decreto nº 74-954 no había confirmado ilegalmente prácticas colusorias ya existentes y si no era una simple cobertura legal de una acción concertada entre las sociedades miembros del PMU y el propio PMU. La demandante señala a este respecto que su denuncia iba dirigida también contra la República Francesa, con arreglo al artículo 90 del Tratado, y que había solicitado declaraciones apropiadas por parte de la Comisión, de conformidad con el Reglamento nº 17 y con el apartado 3 del artículo 90 del Tratado, así como decisiones por las que se ordenara con carácter conminatorio a la República Francesa que pusiera fin a las presuntas violaciones.

34 En segundo lugar, según la demandante, el examen deficiente de la denuncia por parte de la Comisión, condujo a un error respecto a los hechos que han de tomarse en consideración para analizar los efectos sobre el comercio entre Estados miembros. Dicho error se debe, en primer lugar, a que, con arreglo a un acuerdo entre el PMU francés y el PMU belga, los apostantes franceses pueden apostar sobre las carreras belgas; en segundo lugar, a que la legislación francesa no prohíbe aceptar fuera de Francia apuestas sobre carreras francesas y, por último, a que en una Decisión provisional adoptada el 11 de junio de 1991, a raíz de otra denuncia de la demandante, la Comisión reconoció que las ayudas de Estado concedidas a PMU podían afectar a los intercambios entre Estados miembros.

35 En tercer lugar, según la demandante, la Decisión ignoró dos aspectos importantes planteados en su denuncia, relativos a la posición dominante de las principales sociedades de carreras en el mercado francés de carreras de caballos y la ampliación abusiva de dicha posición dominante hacia la actividad accesoria de la admisión de apuestas fuera del hipódromo. Ignoró, además, la mayoría de los abusos por parte del PMU expuestos en la denuncia, referentes a la explotación de los apostantes (véase el apartado 6 *supra*).

36 La Comisión señala que la denuncia de la demandante se tramitó con diligencia y subraya la complejidad del asunto y la importancia de los problemas planteados, en el presente caso, para la interpretación de los artículos 52, 53, 59, 62, 85 y 86, y del apartado 1 del artículo 90 del Tratado, en un sector en el que nunca había intervenido hasta la fecha y que está relacionado con cuestiones de orden moral, cultural, social y fiscal.

37 Respecto a las prioridades concedidas a los diferentes aspectos de la denuncia, la Comisión explica que su decisión obedeció a la consideración de que, admitiendo incluso que los acuerdos y comportamientos de las sociedades de carreras y de PMU constituyeran, como alegaba Ladbroke, infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado, la declaración de dichas infracciones sólo se refiere al período comprendido entre 1962 y 1974 y sólo sirvió para facilitar una posible solicitud de indemnización de daños y perjuicios por parte de la demandante. Por consiguiente, el medio más adecuado de resolver el problema de competencia planteado por la denuncia es, según la Comisión, no la declaración de tales infracciones, cometidas antes de 1974, que no eliminaría los obstáculos al acceso al mercado de que se trata establecidos por la legislación nacional francesa adoptada en 1974, sino la apreciación de la compatibilidad del monopolio legal del PMU con las normas sobre la competencia del Tratado, que equivale, *mutatis mutandis*, a cualquier acuerdo pasado o futuro entre las sociedades de carreras sobre el mercado del suministro de servicios de apuestas mutuas fuera del hipódromo en Francia.

38 La Comisión estima por ello que, ante la solicitud de la demandante relativa a la situación actual del mercado francés, en la que se pedía, llegado el caso, una intervención suya ante el Estado francés, y la solicitud de la demandante relativa, fundamentalmente, al comportamiento pasado de las sociedades de carreras y del PMU con respecto a los artículos 85 y 86 del Tratado, estaba justificado, conforme

a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión (T-24/90, Rec. p. II-2223), que dedicara la mayor parte de su tiempo y de sus recursos a la primera y no a la segunda de dichas solicitudes. Sólo al recibir el escrito de la demandante de 11 de agosto de 1992 —explica la Comisión—, en el que esta última insistió para obtener una definición de postura formal en relación con la parte de su denuncia referente a los artículos 85 y 86 y habida cuenta del riesgo de un recurso a tenor del artículo 175 del Tratado, decidió concentrar sus esfuerzos en la parte de la denuncia relativa a las medidas de Estado y desestimar en todo lo demás dicha denuncia, por su falta de interés comunitario.

39 Por lo que respecta a los hechos que, según la demandante son inexactos o no aparecen mencionados en la Decisión, debido a una tramitación deficiente de la denuncia en relación, en primer lugar, con la existencia de acuerdos expresos o tácitos y sus relaciones con la legislación nacional, la Comisión señala que la existencia de dichos acuerdos, que ya era dudosa antes de 1974, debe quedar excluida con arreglo a la legislación nacional vigente a partir de la citada fecha, dado que el Decreto n° 74-954 no deja margen para la existencia de acuerdos o prácticas concertadas, limitándose desde entonces las sociedades de carreras a atenerse a las obligaciones impuestas por la legislación nacional.

40 En relación con los hechos que, según la demandante, hubieran debido tomarse en consideración para examinar los efectos sobre el comercio entre Estados miembros de los comportamientos objeto de la denuncia, la Comisión considera, por una parte, que dichos comportamientos, que resultan directamente de la Ley, no pueden tener efectos sobre el comercio entre los Estados miembros, en el sentido del artículo 85 del Tratado, y que un acuerdo entre las sociedades de carreras que encomienden a un solo operador la admisión de apuestas sobre las carreras de caballos a escala nacional no tiene en sí mismo efectos sobre el comercio interestatal. Por otra parte, según la Comisión, si bien los intercambios entre Estados miembros pueden, como máximo, resultar afectados por la concesión al PMU, por parte del Estado francés, de derechos exclusivos relativos a la admisión de apuestas sobre las carreras extranjeras, la demandante no ha proporcionado datos precisos sobre el volumen de dichas apuestas. Por último, la postura adoptada en su Decisión de 11 de junio de 1991, en relación a otra denuncia de la demandante, referente a ayudas de Estado, refleja la necesidad de apreciar caso por caso los efectos sobre el comercio y no contradice sus pretensiones sobre este punto en el presente asunto.

41 Por último, la Comisión subraya que el examen de la posición dominante en el mercado francés de las principales sociedades de carreras, al objeto de declarar un posible abuso, era superfluo, dado que la concesión de derechos exclusivos al PMU constituye una obligación legal impuesta a las sociedades de carreras. Además, incluso suponiendo que no haya existido tal obligación legal, el hecho de que la demandante no haya solicitado, antes de 1974, que se le conceda el derecho a suministrar los mismos servicios que el PMU constituye, según la Comisión, una razón más para no examinar la cuestión de la posición dominante de las sociedades de carreras. Además, al confiar la gestión de sus apuestas exclusivamente al PMU, las sociedades de carreras no cometieron un abuso de posición dominante sino que, simplemente, eligieron un sistema de gestión de apuestas que favorece sus intereses y los del público y los dispensa de crear sistemas individuales de gestión. Respecto a la presunta omisión de declarar otros abusos de posición dominante por parte del PMU (véase el apartado 35 *supra*), la Comisión señala, por una parte, que los presuntos abusos no han sido objeto de una solicitud formal de declaración de infracción y, por otra parte, que la demandante no tiene interés en actuar, al no haberle causado ningún perjuicio personal los presuntos abusos, de los que, además, no ha aportado la prueba.

42 El Gobierno francés, parte coadyuvante, señala que la Comisión se ha dirigido con frecuencia, en 1990, 1991 y 1992 tanto a él como a la entidad francesa de carreras, en el marco del examen de la denuncia, y que le ha proporcionado muchos documentos. Además, el Gobierno francés afirma que la asignación de prioridades en la tramitación de las denuncias constituye no sólo un derecho sino una obligación de la Comisión. Invoca en este sentido la sentencia de 18 de noviembre de 1992, Rendo y otros/Comisión (T-16/91, Rec. p. II-2417), en la cual el Tribunal de Primera Instancia declaró que la Comisión no puede obligar a las empresas, con el objeto de poner fin a una infracción del artículo 85 del Tratado, a adoptar un comportamiento contrario a una ley nacional, sin hacer una valoración de ésta con respecto al Derecho comunitario.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

43 El Tribunal de Primera Instancia considera que procede, en el presente caso, examinar en primer lugar la alegación relativa al curso dado a los dos aspectos de

la denuncia, relativos a las presuntas infracciones de los artículos 85 y 86 y del artículo 90 del Tratado, respectivamente, en la medida en que dicha cuestión pone en tela de juicio la forma en que, en general, la Comisión ha examinado la denuncia. Hay que analizar, en particular, si la Comisión estaba obligada a efectuar una valoración acerca de la compatibilidad de la legislación nacional francesa con el Tratado antes de adoptar la Decisión impugnada con arreglo a los artículos 85 y 86 del Tratado.

44 El Tribunal de Primera Instancia recuerda a este respecto, en primer lugar, que cuando se presenta una denuncia ante la Comisión con arreglo al artículo 3 del Reglamento n° 17, ésta tiene la posibilidad de establecer el grado de prioridad que ha de concederse a dicha denuncia, teniendo en cuenta el interés comunitario (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia Automec/Comisión, antes citada, apartado 85, y de 24 de enero de 1995, Ladbroke/Comisión, T-74/92, Rec. p. II-115, apartado 58), así como la facultad de iniciar y proseguir la tramitación del asunto con arreglo a las diferentes disposiciones del Tratado, invocadas en una denuncia, ya que el interés comunitario parece imponerle tal modo de proceder en la denuncia (sentencia de 24 de enero de 1995, Ladbroke/Comisión, antes citada, apartado 60).

45 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en segundo lugar, que por lo que respecta a la obligación de actuar que incumbe a la Comisión a tenor del apartado 3 del artículo 90 del Tratado, ésta, aun cuando está obligada a ejercer su facultad de control en materia de cumplimiento de las normas sobre la competencia por parte de los Estados miembros, conforme al apartado 1 del artículo 90 del Tratado, no puede estar obligada a intervenir, a petición de un particular, con arreglo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, Ladbroke/Comisión, antes citada) y, en particular, por lo que respecta a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, en especial cuando tal intervención implique el examen de la compatibilidad de una legislación nacional con el Derecho comunitario.

46 Este Tribunal destaca que, en el presente caso, la Comisión inició el procedimiento de examen de la denuncia de la demandante con arreglo al artículo 90 del Tratado, al objeto de determinar la compatibilidad de la legislación nacional francesa con las demás disposiciones del Tratado, y que dicho procedimiento sigue aún pendiente. Procede, por tanto, examinar si la Comisión podía desestimar definitivamente la

denuncia de la demandante basada en los artículos 85 y 86 del Tratado y en el Reglamento nº 17 sin haber finalizado anteriormente el examen de la denuncia basada en el artículo 90 del Tratado.

47 El Tribunal de Primera Instancia señala a este respecto que la Comisión afirmó, en el marco de la fase escrita y durante la fase oral, que el problema en materia de competencia planteado por la denuncia de la demandante sólo podía resolverse mediante el examen de la compatibilidad de la legislación nacional francesa relativa al monopolio legal del PMU con las normas del Tratado y mediante una posible intervención a tenor del artículo 90 del Tratado y que, por consiguiente, dicho examen tenía carácter prioritario, siendo válidos sus resultados para todos los acuerdos anteriores o futuros entre las sociedades de carreras (escrito de contestación, apartado 46). Por ello, el Tribunal de Primera Instancia estima que la valoración, con respecto a los artículos 85 y 86 del Tratado, de los comportamientos de las sociedades de carreras y del PMU, impugnados por Ladbroke en su denuncia, no ha podido efectuarse plenamente, sin haberse realizado un análisis previo de la legislación nacional con respecto a las disposiciones del Tratado.

48 En efecto, en el caso de que la Comisión declarase la conformidad de la legislación nacional de que se trata con las disposiciones del Tratado, la conformidad de los comportamientos de las sociedades de carreras y del PMU con dicha legislación nacional haría que también éstas debieran considerarse conformes a las disposiciones de los artículos 85 y 86 del Tratado, mientras que la no conformidad de dichos comportamientos con la legislación nacional podría conducir a la declaración de que constituyen por sí mismas infracciones de las referidas disposiciones del Tratado.

49 Por el contrario, en el caso de que la Comisión declarase que la legislación nacional no es conforme con las disposiciones del Tratado, habría de examinar, posteriormente, si el hecho de que dichas sociedades y el PMU se atengan a las disposiciones de una legislación nacional contraria a las disposiciones del Tratado, podía o no dar lugar a la adopción de medidas contra ellas, destinadas a poner fin a las infracciones de lo dispuesto en los artículos 85 y 86 del Tratado.

50 En consecuencia, al adoptar la Decisión de desestimar definitivamente la denuncia de la demandante, con arreglo a los artículos 85 y 86 del Tratado, sin haber concluido previamente su examen de la compatibilidad de la legislación nacional francesa con las disposiciones del Tratado, no puede considerarse que la Comisión ha respondido a su obligación de examinar atentamente los elementos de hecho y de derecho puestos en su conocimiento por los denunciantes (véase la sentencia Automec/Comisión, antes citada, apartado 79) al objeto de poder satisfacer la exigencia de certeza que debe caracterizar a una Decisión final relativa a la existencia o no de una infracción (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, La Cinq/Comisión, T-44/90, Rec. p. II-1, apartado 61). La Comisión no estaba facultada, pues, para declarar, en dicha fase, la inaplicabilidad de las citadas disposiciones del Tratado a los comportamientos de las principales sociedades de carreras francesas y del PMU impugnados por la demandante y, en consecuencia, la inexistencia de interés comunitario para declarar las infracciones alegadas por la demandante, debido a que se trataba de antiguas infracciones de las normas sobre la competencia.

51 Resulta de lo antedicho que, al haber desestimado definitivamente la denuncia de la demandante invocando la inaplicabilidad de los artículos 85 y 86 del Tratado y la inexistencia de interés comunitario antes de concluir su examen respecto a la compatibilidad de la legislación nacional francesa, impugnada mediante la citada denuncia, con las normas sobre la competencia del Tratado, la Comisión ha basado su razonamiento en una interpretación jurídicamente errónea de las condiciones en que debe llevarse a cabo una apreciación definitiva acerca de la existencia o no de las presuntas infracciones.

52 Procede, por consiguiente, anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario que el Tribunal de Primera Instancia examine las restantes alegaciones formuladas por la demandante contra la Decisión impugnada.

Sobre las pretensiones que tienen por objeto que se ordene a la Comisión que vuelva a examinar la denuncia

53 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que ordene a la Comisión que vuelva a examinar inmediatamente la denuncia, con arreglo al artículo 176 del Tratado.

54 Este Tribunal recuerda que, según reiterada jurisprudencia, no corresponde al órgano jurisdiccional comunitario dirigir órdenes conminatorias a las Instituciones ni sustituir a estas últimas (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1991, von Hoessle/Tribunal de Cuentas, T-19/90, Rec. p. II-615, apartado 30), en el marco del control de legalidad que ejerce, y que incumbe a la Institución de que se trate adoptar, con arreglo al artículo 176 del Tratado, las medidas que lleva consigo la ejecución de una sentencia dictada en el marco de un recurso de anulación (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 1986, Akzo/Comisión, 53/85, Rec. p. 1965; y del Tribunal de Primera Instancia de 7 de julio de 1994, Dunlop/Comisión, T-43/92, Rec. p. II-441, apartado 18, y de 7 de marzo de 1995, Socurte y otros/Comisión, asuntos acumulados T-432/93, T-433/93 y T-434/93, Rec. p. II-503, apartado 54).

55 De lo antedicho se deduce que procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de la demandante que tienen por objeto que se ordene a la Comisión que vuelva a examinar la denuncia.

Costas

56 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.

57 A tenor del apartado 4 del artículo 87, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión contenida en el escrito de 29 de julio de 1993, por la que se desestima la denuncia de la demandante de 24 de noviembre de 1989 (IV/33.374).**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Condenar en costas a la Comisión, excepto las de la parte coadyuvante, que serán soportadas por ella.**

Cruz Vilaça Saggio Kirschner

Kalogeropoulos Tiili

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de septiembre de 1995.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

J.L. Cruz Vilaça