SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 10 de mayo de 2006 *

En el asunto T-395/04,

Air One SpA, con domicilio social en Chieti (Italia), representada por los Sres. G. Belotti y M. Padellaro, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. V. Di Bucci y la Sra. E. Righini, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda interpuesta al amparo del artículo 232 CE para que se declare que la Comisión incumplió las obligaciones que le incumben al no haberse pronunciado sobre la denuncia presentada por la demandante el 22 de diciembre de 2003 acerca de las ayudas presuntamente ilegales que la República Italiana concedió a la compañía aérea Ryanair,

* Lengua de procedimiento: italiano.

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

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, y la Sra. P. Lindh y el Sr. V. Vadapalas, Jueces;
Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de enero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos

1 Mediante escrito fechado el 22 de diciembre de 2003, la demandante presentó a la Comisión una denuncia acerca de las ayudas presuntamente ilegales que, bajo la forma de reducción de los precios de los servicios aeroportuarios y de asistencia en las escalas, concedieron las autoridades italianas a la compañía aérea Ryanair. En su escrito de denuncia, la demandante pidió a la Comisión que ordenara a la República Italiana la suspensión de esas ayudas.

2 Como no obtuvo respuesta a esta denuncia, la demandante solicitó a la Comisión, mediante escrito de 26 de enero de 2004, que acusase la recepción de la misma.

3 Mediante escrito de 17 de febrero de 2004, la Comisión confirmó haber recibido la denuncia, que había sido registrada el 29 de diciembre de 2003. La Comisión solicitó a la demandante poder revelar su identidad a las autoridades italianas o, en caso contrario, transmitirle una versión no confidencial de la denuncia.

4 Mediante escrito de 23 de febrero de 2004, la demandante, que esperaba una respuesta, pidió a la Comisión que investigase las ayudas denunciadas.

5 Mediante telefax de 1 de marzo de 2004, la demandante envió a la Comisión una versión no confidencial de su denuncia.

6 El 11 de junio de 2004, ante la falta de respuesta, la demandante requirió formalmente a la Comisión, en virtud del artículo 232 CE, para que se pronunciara sobre la denuncia.

7 Mediante escrito de 9 de julio de 2004, la Comisión remitió la denuncia de la demandante a las autoridades italianas, al tiempo que les instó a comprobar la veracidad de su contenido y a responder en un plazo de tres semanas. Este plazo se amplió, a solicitud de las autoridades italianas, hasta el 30 de septiembre de 2004.

8 Mediante telefax de 13 de septiembre de 2004, la Comisión informó a la demandante de que el 9 de julio de 2004 había transmitido a las autoridades italianas la versión no confidencial de su denuncia y de que les había concedido un plazo de respuesta que expiraba el 30 de septiembre de 2004.

Procedimiento y pretensiones de las partes

9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 5 de octubre de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.

10 En la vista de 11 de enero de 2006, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

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

— Declare que la Comisión ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haberse pronunciado, aun cuando se le había requerido expresamente para que lo hiciera, sobre la denuncia presentada el 22 de diciembre de 2003, referente a las ayudas de Estado presuntamente ilegales que las autoridades italianas concedieron a la compañía aérea Ryanair.

— Ordene a la Comisión que se pronuncie, sin dilaciones, sobre esta denuncia y sobre las medidas cautelares solicitadas.

— Condene a la demandada al pago de las costas, incluso en el supuesto de que proceda sobreseer el asunto por haber dictado la Comisión una decisión en el transcurso del presente procedimiento.

12 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare el recurso inadmisible o, subsidiariamente, infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

13 La Comisión sostiene que el recurso es inadmisible porque la demandante no demostró estar directa e individualmente afectada por la decisión que la Comisión dejó de adoptar. Considera que la demandante carece de legitimación activa porque no probó suficientemente que las medidas impugnadas afectaron a sus intereses.

14 La Comisión estima que la demandante debe demostrar en qué medida resulta afectada su posición en el mercado (auto del Tribunal de Primera Instancia de 27 de mayo de 2004, Deutsche Post y DHL/Comisión, T-358/02, Rec. p. II-1565, apartado 37), independientemente de la fase del procedimiento en la que la Comisión haya adoptado la decisión que es objeto del recurso de anulación. Sin embargo, lamenta que la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia haya evolucionado hacia una mayor permisividad. Al reconocer la condición de interesada, en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, y, consecuentemente, la legitimación activa a cualquier empresa que alegue una relación de competencia, incluso si no es sustancial, esta jurisprudencia conduce a vaciar de contenido el requisito establecido en los artículos 230 CE y 232 CE, según el cual un particular debe resultar directa e individualmente afectado por una decisión para poder solicitar su anulación o denunciar la omisión de su autor. La Comisión añade que

sus dudas se unen a las que expresó el Abogado General Jacobs en sus conclusiones de 24 de febrero de 2005 para la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2005, Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Rec. p. I-10737). La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que adopte una postura más estricta acerca de los criterios de admisibilidad, de acuerdo con la línea que siguió el Tribunal de Justicia en las sentencias de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, Rec. p. I-6677), y de 1 de abril de 2004, Comisión/Jégo-Quéré (C-263/02 P, Rec. p. I-3425).

15 La Comisión entiende que la demandante no demostró que esté afectada sustancialmente por las medidas estatales que denuncia, en particular, en cuanto a la incidencia de éstas en su posición respecto a los competidores. El mero hecho de ser un potencial competidor del beneficiario de las medidas estatales denunciadas no es suficiente, a su juicio, para considerar que la demandante está «directa e individualmente afectada».

16 Sin llegar a exigir que exista una coincidencia perfecta entre las rutas aéreas explotadas por la demandante y Ryanair, la Comisión estima que incumbe a aquélla demostrar que existe una relación que hace que sus rutas y las de Ryanair sean sustituibles. Considera que, en el presente asunto, la relación de competencia entre Ryanair y la demandante es irrelevante. En su opinión, la ruta entre Roma y Francfort es la única explotada por las dos compañías. Sin embargo, la demandante gestiona esta ruta en colaboración con Lufthansa mediante un acuerdo de códigos compartidos. Por tanto, a su modo de ver, no se puede considerar que los vuelos que efectúan esta ruta estén reservados a la demandante.

17 La demandante sostiene que el recurso es admisible.

18 En primer lugar, entiende que la interpretación demasiado restrictiva de los requisitos de admisibilidad propuesta por la Comisión no coincide con el estado actual de la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 1 de diciembre de 2004, Kronofrance/Comisión, T-27/02, Rec. p. II-4177, apartado 34, y la jurisprudencia allí citada).

19 En segundo lugar, destaca que es evidente que la demandante, potencial competidor de Ryanair, es una parte interesada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2. En su opinión, su crecimiento se ve frenado por las ayudas concedidas a Ryanair, en particular, en relación con las rutas con origen en los aeropuertos italianos de Roma (Ciampino), Milán (Bergamo, Orio al Serio), Pescara, Alghero y Venecia (Treviso).

20 En tercer lugar, la demandante subraya que si no estuviera directa e individualmente afectada por las ayudas concedidas a su competidor Ryanair, no habría empleado medios económicos para denunciar esas ayudas e interponer un recurso.

21 En cuarto lugar, señala que la tesis de la inadmisibilidad que sostiene la Comisión es contraria a los objetivos del Tratado en materia de control de las ayudas. Las denuncias de terceras empresas contribuyen, a su juicio, al ejercicio efectivo por la Comisión de sus prerrogativas exclusivas en la materia.

22 En quinto lugar, en lo que se refiere a las normas sobre la competencia aplicables a las empresas, la demandante manifiesta que en la jurisprudencia ya se ha reconocido la admisibilidad de los recursos cuyo objeto es controlar las decisiones u omisiones de la Comisión cuando ésta recibe una queja que denuncia la existencia de una infracción (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión, 26/76, Rec. p. 1875, apartado 13). A su juicio, deben aplicarse los mismos principios en el ámbito de las ayudas de Estado. La demandante indica, en particular, que el Tribunal de Primera Instancia ya ha declarado la admisibilidad de un recurso interpuesto por un competidor potencial contra una decisión en materia de control de concentraciones (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de abril de 2003, BaByliss/Comisión, T-114/02, Rec. p. II-1279).

23 En sexto lugar, la demandante sostiene que la Comisión no puede invocar el auto Deutsche Post y DHL/Comisión, antes citado, para negar que sus intereses estén afectados sustancialmente. Este auto recayó en un recurso de anulación contra una decisión adoptada en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, tras un procedimiento formal de examen de ayudas durante el cual se había requerido debidamente a los terceros para que presentasen sus observaciones.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

24 De entrada debe declararse la inadmisibilidad de la pretensión de la demandante de que el Tribunal de Primera Instancia ordene a la Comisión que se pronuncie, sin dilaciones, sobre la denuncia, así como de la petición de medidas cautelares. El juez comunitario no es competente para dirigir órdenes conminatorias a una institución en el marco de un recurso basado en el artículo 232 CE. El Tribunal de Primera Instancia sólo puede declarar la existencia de una omisión. Después, corresponde a la institución afectada, conforme al artículo 233 CE, adoptar las medidas para la ejecución de la sentencia de dicho Tribunal (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1995, Ladbroke/Comisión, T-74/92, Rec. p. II-115, apartado 75, y de 9 de septiembre de 1999, UPS Europe/Comisión, T-127/98, Rec. p. II-2633, apartado 50).

25 En lo que se refiere a la admisibilidad de la pretensión de que se declare una omisión por parte de la Comisión, hay que subrayar que los artículos 230 CE y 232 CE no son más que la expresión de un único cauce procesal. De ello se deduce que, al igual que el artículo 230 CE, párrafo cuarto, permite a los particulares interponer un recurso de anulación contra un acto de una institución del que no sean destinatarios, siempre que dicho acto les afecte directa e individualmente, debe interpretarse que el artículo 232 CE, párrafo tercero, les otorga igualmente la facultad de interponer un recurso por omisión contra una institución que no hubiese adoptado un acto que les afectase del mismo modo (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065, apartado 59).

26 Procede analizar, por tanto, si la demandante estaría legitimada para interponer un recurso de anulación contra al menos uno de los actos que la Comisión pudiera adoptar al término de la fase previa de examen de ayudas que se establece en el artículo 88 CE, apartado 3, y que consistiría en declarar, bien que la medida estatal controvertida no constituye una ayuda, bien que constituye una ayuda, pero es compatible con el mercado común, o bien que es preciso iniciar el procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2.

27 En la jurisprudencia ya se ha aceptado la admisibilidad de un recurso interpuesto por un competidor del beneficiario de una ayuda cuyo objeto era que se declarase que la Comisión no había adoptado una decisión en el marco de la fase previa de examen de ayudas que se establece en el artículo 88 CE, apartado 3 (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/ Comisión, T-95/96, Rec. p. II-3407, apartados 57 a 70, y de 3 de junio de 1999, TF1/ Comisión, T-17/96, Rec. p. II-1757, apartados 26 a 36).

28 La Comisión se opone a que se aplique esta solución en el caso de autos. Sus críticas se resumen, en esencia, en tres puntos.

29 En primer lugar, manifiesta que la condición de interesado, en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, no es suficiente para reconocer a un competidor legitimación para recurrir. A su juicio es necesario que este último demuestre que sus intereses están afectados de manera sustancial, de acuerdo con las exigencias señaladas por la jurisprudencia para la admisibilidad de los recursos contra decisiones adoptadas al término del procedimiento formal de examen de ayudas que se establece en el artículo 88 CE, apartado 2.

30 A este respecto, es conveniente recordar que, cuando, sin iniciar el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión declara, mediante una decisión adoptada 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 artículo 88 CE, apartado 2, únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el juez comunitario dicha decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/ Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartado 23; de 15 de junio de 1993, Matra/ Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 17, y de 2 de abril de 1998, Comisión/ Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 40).

31 Por estos motivos, el juez comunitario admitirá un recurso que solicite la anulación de tal decisión, interpuesto por un interesado en el sentido del artículo 88 CE,

apartado 2, cuando el autor del recurso, mediante su interposición, pretenda que se salvaguarden los derechos de procedimiento que le confiere esta disposición (sentencias, antes citadas, Cook/Comisión, apartados 23 a 26, y Matra/Comisión, apartados 17 a 20).

32 En cambio, si el demandante cuestiona el fundamento de la decisión de apreciación de la ayuda en sí misma o una decisión adoptada al término del procedimiento formal de examen, el mero hecho de que pueda ser considerado interesado en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, no basta para reconocer la admisibilidad del recurso. En tal caso, debe demostrar que goza de una situación particular en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 197). Así sucede, en especial, en el supuesto de que la posición del demandante en el mercado se vea afectada sustancialmente por la ayuda objeto de la decisión de que se trate (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, COFAZ y otros/Comisión, 169/84, Rec. p. 391, apartados 22 a 25, y el auto del mismo Tribunal de 18 de diciembre de 1997, Sveriges Betodlares y Henrikson/Comisión, C-409/96 P, Rec. p. I-7531, apartado 45).

33 Esta jurisprudencia, recientemente confirmada por la sentencia Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, antes citada, demuestra así la importancia que hay que dar a las distintas fases del procedimiento de examen de ayudas, tal como reconoció la Comisión durante la vista. De este modo, esta institución no puede invocar el auto Deutsche Post y DHL/Comisión, antes citado, para concluir que el recurso es inadmisible porque la posición de la demandante en el mercado en cuestión no se ve sustancialmente afectada por la concesión de las ayudas controvertidas. En efecto, el auto de inadmisibilidad mencionado, que se basa en que la posición de las dos empresas demandantes respecto a sus competidores no estaba afectada sustancialmente, se dictó en un asunto en el cual se había presentado un recurso contra una decisión adoptada por la Comisión al término del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y en el marco del cual se había requerido debidamente a los interesados a presentar sus alegaciones.

34 Así pues, hay que descartar la tesis de la Comisión que pretende extender a todos los recursos contra decisiones en materia de ayudas de Estado los requisitos de

admisibilidad aplicables a los recursos contra decisiones adoptadas al término del procedimiento formal de examen de ayudas previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, o los aplicables a los recursos contra decisiones basadas en el artículo 88 CE, apartado 3, los cuales no tienen por objeto la salvaguarda de las garantías de procedimiento de los interesados sino que pretenden impugnar la adecuación a Derecho de tales decisiones.

35 En segundo lugar, la Comisión objeta que la demandante no puede asimilarse a una parte interesada con legitimación activa por no haber demostrado que las ayudas litigiosas le afectan sustancialmente.

36 Esta objeción debe también desestimarse. En efecto, según una jurisprudencia reiterada, los interesados en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, son las personas, empresas o asociaciones que puedan verse afectadas en sus intereses por la concesión de una ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras de los beneficiarios de dicha ayuda y las organizaciones profesionales (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 16; Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 41, y Comisión/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, antes citada, apartado 36). La jurisprudencia sentada en la sentencia Intermills/Comisión, antes citada, quedó plasmada en el artículo 1, letra h), del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1), que proclama que el concepto de partes interesadas comprende «cualquier Estado miembro o cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales». La condición de interesado no está, pues, reservada a las empresas sustancialmente afectadas por la concesión de ayudas.

37 En tercer lugar, la Comisión aduce que un competidor potencial no puede considerarse una parte interesada con legitimación activa.

38 En el caso de autos, puesto que la demandante ya opera en el mercado italiano de servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros, no puede negársele la condición de interesada por la mera razón de que las rutas que explota de forma directa no coincidan perfectamente con las de la empresa beneficiaria de las medidas controvertidas. A efectos del examen de la admisibilidad, basta con comprobar que la demandante es un competidor del beneficiario de las medidas estatales denunciadas, en la medida en que ambas empresas prestan, directa o indirectamente, servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros con origen o destino en aeropuertos italianos, en particular, en aeropuertos regionales.

39 En lo que respecta a las líneas internacionales, la demandante presta, en especial, dichos servicios entre Roma y Francfort, dos ciudades que también comunica Ryanair. Es verdad que la demandante no explota directamente esta ruta con aviones de su propia flota sino que celebró un acuerdo de códigos compartidos con Lufthansa. Esta circunstancia, sin embargo, no puede hacer obviar el hecho de que la demandante ha podido prestar al público servicios de transporte entre esas dos ciudades. Como dispone ya de una flota de aviones, la demandante está en condiciones de desarrollar su actividad hacia otros destinos que también explota Ryanair. En lo que se refiere a las líneas nacionales, es obligado señalar que, si bien en el momento en que se produjeron los hechos Ryanair no explotaba rutas que uniesen ciudades italianas, nada permite excluir que pueda hacerlo en un futuro en competencia directa con la demandante.

40 Estas circunstancias ponen en evidencia que existe una relación de competencia suficiente, a efectos del examen de la admisibilidad, entre la demandante y el beneficiario de las medidas denunciadas.

41 En consecuencia, la demandante es una parte interesada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, y, por ende, está legitimada para impugnar una decisión adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, con el objetivo de salvaguardar, en su calidad de parte interesada, sus derechos de procedimiento. En esas condiciones, goza de legitimación procesal para solicitar al Tribunal de

Primera Instancia que declare, en su caso, la omisión de la Comisión, dado que no se puede excluir que ésta adopte una postura sobre la denuncia sin abrir el procedimiento formal de examen.

42 El recurso es, pues, admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

43 La demandante sostiene que la Comisión estaba obligada a pronunciarse sobre la denuncia dentro de un plazo razonable a partir de la presentación de ésta. Este plazo es tanto más breve cuanto más precisa sea la denuncia enviada a la Comisión. En su opinión, esta institución no puede prolongar indefinidamente el examen preliminar de unas medidas estatales contra las que se ha presentado una denuncia basada en el artículo 88 CE, siempre que haya aceptado iniciar dicho examen, como ocurre en el presente caso (sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartados 72 a 74). Considera que, con mayor razón, la posible decisión de la Comisión de no acometer el examen sobre el fondo y de no dar trámite a una denuncia o de desestimar la solicitud de medidas cautelares debe producirse dentro de un plazo bastante menor.

44 A juicio de la demandante, la Comisión no respetó esta obligación en el caso de autos puesto que permaneció inactiva durante nueve meses. La demandante subraya que no es razonable la actitud de la Comisión, que, en los once meses que siguieron a la presentación de la denuncia, se limitó a transmitírsela a las autoridades italianas. Entiende que, en el marco del presente recurso, la Comisión no aportó ningún otro elemento que acredite la existencia de la más mínima actuación de instrucción a lo largo de este período. Su papel, exclusivamente pasivo, es incompatible, en su opinión, con el principio de buena administración. Por tanto, existe una abstención que constituye una omisión en el sentido del artículo 232 CE.

45 La demandante manifiesta que esta omisión es aún más grave si se tiene en cuenta que las ayudas en cuestión afectan a la empresa Ryanair, cuya financiación ya fue objeto de investigación por parte del servicio de la Dirección General «Energía y transportes» de la Comisión especializado en la aplicación de las ayudas de Estado al sector aéreo, al que se dirigía la denuncia (Decisión 2004/393/CE de la Comisión, de 12 de febrero de 2004, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi, DO L 137, p. 1). En lo que se refiere a la presencia de fondos públicos, la demandante indica igualmente que, salvo el aeropuerto de Roma Ciampino, todas las empresas gestoras de aeropuertos a las que se alude en su denuncia están mayoritariamente participadas por entidades públicas.

46 A su modo de ver, la Comisión hubiera debido, al menos, pronunciarse en un plazo razonable acerca de las medidas cautelares solicitadas en la denuncia, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento nº 659/1999.

47 La Comisión alega que esas alegaciones son infundadas.

48 En primer lugar, recuerda que los denunciantes no son los destinatarios de las decisiones en materia de ayudas de Estado, incluidas las de no iniciar el procedimiento formal de examen de ayudas que se prevé en el artículo 88 CE, apartado 2 (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 45). A su entender, los únicos destinatarios de estas decisiones son los Estados miembros. En consecuencia, en lo que respecta a las medidas estatales en cuestión, la Comisión sólo está obligada a actuar respecto de los Estados miembros afectados.

49 En segundo lugar, la Comisión afirma que la primera obligación que le incumbe cuando se presenta una denuncia en materia de ayudas de Estado es examinarla y, en su caso, oír al Estado miembro afectado para decidir si es preciso iniciar un procedimiento. Recuerda que el Reglamento nº 659/1999 (artículo 10, artículo 11,

apartados 1 y 2, y artículo 20, apartado 2) le impone el examen de la información recibida sin demora, así como recabar precisiones del Estado miembro afectado. Señala la Comisión que, al término de esta fase de investigación preliminar, está obligada a adoptar una postura y a comunicársela al denunciante o bien a informarle de que no existe información suficiente para emitir una opinión.

50 La Comisión sostiene que cumplió sus obligaciones. De entrada, señala que informó a la demandante, mediante escrito de 17 de febrero de 2004, de que los servicios competentes iban a estudiar la información facilitada y a comprobar si cabía llevar a cabo alguna actuación ante las autoridades italianas. Recuerda que con tal motivo preguntó a la demandante acerca de la posible confidencialidad de la información contenida en la denuncia. Este escrito prueba, a su juicio, que la denuncia estaba ya en proceso de examen en el mes de febrero.

51 A continuación, la Comisión interrogó a las autoridades italianas, mediante escrito de 9 de julio de 2004, acerca de las medidas aludidas en la denuncia con el fin de recabar información y precisiones complementarias a los contenidos en ésta. Indica que informó de ello a la demandante el 13 de septiembre de 2004. De esto deduce la Comisión que, en esa fecha, la demandante no podía ignorar que su denuncia estaba siendo objeto de examen, lo que excluye la hipótesis de una omisión.

52 En tercer lugar, la Comisión destaca que los actos que efectuó hasta el momento presente se inscriben en el marco de la fase preliminar que debe abocar en la adopción de alguno de los actos previstos en el artículo 4, apartados 2, 3 y 4, del Reglamento nº 659/1999, a saber, una decisión que declare que las medidas en cuestión no son ayudas o que se trata de ayudas compatibles o que es preciso iniciar el procedimiento formal basado en el artículo 88 CE, apartado 2. La Comisión recuerda que, al término de este procedimiento, la demandante tiene la posibilidad de someter el acto así adoptado al control del Tribunal de Primera Instancia.

53 En cuarto lugar, la Comisión expone que no está sometida a ningún plazo para el análisis de ayudas no notificadas. El plazo al que se refiere la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471), no es aplicable a las ayudas no notificadas (sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartado 78). Indica que, para estas últimas, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999 prevé que la Comisión podrá o deberá solicitar información al Estado miembro antes de iniciar el procedimiento formal.

54 Según la Comisión, está claro que el Reglamento nº 659/1999 le obliga a examinar sin demora los hechos que se ponen en su conocimiento y que el carácter razonable de dicho examen debe apreciarse a la luz de las circunstancias y el contexto de cada asunto (sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartado 75). Sin embargo, no está obligada a proporcionar a los denunciantes explicaciones detalladas acerca de las investigaciones en curso.

55 Advierte que, en este caso, la duración del procedimiento administrativo fue de aproximadamente once meses desde que recibió la versión confidencial de la denuncia y de nueve meses a partir de la recepción de la versión no confidencial de ésta. Habida cuenta de las circunstancias y del contexto del asunto, dicha duración no es, a su entender, irrazonable. La Comisión subraya cuatro dificultades particulares que encontró en el tratamiento de la denuncia:

— las supuestas ayudas en cuestión se producen en un sector complejo (transporte aéreo de pasajeros y servicios aeroportuarios);

— las entidades concedentes de las presuntas ayudas eran empresas en cuyo capital participaban los poderes públicos, lo que complicaba, tanto para la Comisión como para el Estado miembro, la obtención de información acerca de los acuerdos entre dichos entidades concedentes y Ryanair;

— era difícil comprobar si las ayudas denunciadas se nutrían con fondos públicos o si eran imputables al Estado;

— la denuncia de la demandante reclamaba a la Comisión que extendiese sus averiguaciones a tres empresas de gestión de infraestructuras aeroportuarias identificadas exclusivamente con el nombre del aeropuerto que gestionaban, lo que implicaba un importante trabajo adicional para la Comisión.

56 La Comisión estima que actuó con diligencia una vez requerida por la demandante.

57 La Comisión deduce del desarrollo temporal del procedimiento que, en la fecha de interposición del presente recurso (el 5 de octubre de 2004), la demandante no podía ignorar el estado de evolución de la investigación. Teniendo en cuenta el plazo de respuesta impuesto a las autoridades italianas, la demandante no podía esperar razonablemente que la Comisión se pronunciase antes del 5 de octubre 2004. Ésta señala que recibió la información proporcionada por las autoridades italianas el 7 de octubre de 2004 y que las informaciones complementarias se adjuntaron el 9 de noviembre de 2004.

58 Finalmente, en lo que se refiere a la supuesta vulneración del principio de buena administración, la Comisión estima que esta imputación, planteada por primera vez en la réplica, constituye una pretensión nueva y es, por ende, inadmisible.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

59 Con carácter preliminar hay que destacar que la alegación que se refiere a la vulneración del principio de buena administración no se desarrolló expresamente en

la demanda. Sin embargo, está estrechamente vinculada con la cuestión relativa a la superación de un plazo razonable en el examen de una denuncia, que constituye el motivo único de este recurso. Por tanto, no puede considerarse que esta alegación sea un nuevo motivo en el sentido del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y, en consecuencia, es admisible.

60 Es necesario comprobar si, en el momento del requerimiento a la Comisión a que se refiere el artículo 232 CE, pesaba sobre ella una obligación de actuar.

61 En la medida en que tiene una competencia exclusiva para apreciar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, la Comisión está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de una denuncia que señala la existencia de una ayuda incompatible con el mercado común. Se deduce de esto que la Comisión no puede prolongar indefinidamente el examen preliminar de las medidas estatales que son objeto de una denuncia, siempre que, como ocurre en el presente caso, haya aceptado iniciar dicho examen al solicitar información al Estado miembro afectado. Para apreciar si la duración de dicho procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada caso y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión y la complejidad del asunto (sentencias Gestevisión Telecinco/Comisión, antes citada, apartados 72 a 75, y TF1/Comisión, antes citada, apartados 73 a 75).

62 En el presente caso, la Comisión recibió la denuncia de la demandante el 29 de diciembre de 2003, de modo que cuando fue requerida de conformidad con el artículo 232 CE, es decir, el 11 de junio de 2004, la denuncia se estaba examinando desde hacía menos de seis meses.

63 El asunto es sin duda complejo y presenta cierta novedad, pese a la adopción de la Decisión 2004/393 aproximadamente tres meses después de la presentación de la denuncia de la demandante.

64 Entre las dificultades que plantea el examen de la denuncia se puede destacar el que se refiere a varios aeropuertos italianos sin especificar todas las entidades concedentes de las ayudas denunciadas. Si bien la denuncia se refiere, en particular, a las empresas so.ge.a.al, Saga y Aeroporti di Roma, gestoras de los aeropuertos de Alghero, Pescara y Roma, la demandante solicitó también que la Comisión extendiese su investigación a los acuerdos que Ryanair celebró con otros aeropuertos italianos, en especial, los de Treviso, Pisa y Bergamo (Orio al Serio). Con el objeto de comprobar la presencia de fondos públicos, las autoridades italianas se vieron obligadas a solicitar un plazo adicional de dos meses para identificar a los gestores de los aeropuertos en cuestión.

65 La Comisión, por lo demás, no permaneció inactiva después de recibir la denuncia de la demandante. En efecto, interrogó a las autoridades italianas el 9 de julio de 2004 tras haber obtenido una versión no confidencial de la denuncia de la demandante. La respuesta de éstas llegó a la Comisión el 7 de octubre de 2004, es decir, casi al mismo tiempo que expiraba el plazo de recurso.

66 Es verdad que no se dio al Tribunal de Primera Instancia ninguna explicación que permita comprender por qué la Comisión esperó más de cuatro meses antes de transmitir a las autoridades italianas la versión no confidencial de la denuncia y pedirles que aportasen información. Pese a ese retraso, la duración total de la investigación sigue siendo inferior a la de asuntos de similar complejidad en los que el Tribunal de Primera Instancia declaró la existencia de una omisión ilegal. Se debe recordar, a este respecto, que la duración del tratamiento de las denuncias en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Gestevisión Telecinco/Comisión y TF1/Comisión, antes citadas, era de cuarenta y siete meses para la primera denuncia y de veintiséis meses para la segunda denuncia, en el primero de los asuntos mencionados, y de treinta y un meses en el segundo asunto.

67 Estos datos, valorados en conjunto, no permiten considerar que, en la fecha del requerimiento, la duración del examen de la denuncia excedía los límites del plazo razonable.

68 Por tanto, procede desestimar el recurso.

Costas

69 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la demandante.

Legal Lindh Vadapalas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de mayo de 2006.

El Secretario El Presidente

E. Coulon H. Legal