CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 13 de mayo de 1997 *

En el presente asunto, se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre el recurso de casación interpuesto por la sociedad belga Tiercé Ladbroke SA (en lo sucesivo, «Ladbroke»), con arreglo al artículo 49 del Protocolo sobre el Estatuto CEE, con el objeto de anular la sentencia pronunciada el 18 de septiembre de 1995 por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. [1] Dicha sentencia desestimó el recurso interpuesto por la sociedad demandante con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (en lo sucesivo, «Tratado») para obtener la anulación de la decisión de la Comisión de 18 de enero de 1993 por la que ésta desestimó una denuncia (IV/34.013) de Ladbroke basada en los artículos 92 y 93 del Tratado relativa a los requisitos de admisión en Francia de las apuestas efectuadas sobre las carreras de caballos belgas.

I. Hechos y procedimiento

1. Los hechos se describen detalladamente en los apartados 1 a 23 de la sentencia recurrida, a los que me remito. En el presente caso, basta recordar los siguientes datos: el 18 de marzo de 1991, Pari mutuel urbain francés [2] (en lo sucesivo, «PMU francés») y Pari mutuel unifié belga [3] (en lo sucesivo, «PMU belga») celebraron un acuerdo conforme al cual el primero quedaba autorizado a admitir, en nombre del segundo, en Francia, las apuestas sobre las carreras de caballos belgas.

2. Dicho acuerdo se celebró conforme a la legislación nacional francesa que estaba en vigor en esa época, especialmente la Ley de Presupuestos Generales nº 64-1279, de 23 de diciembre de 1964, para el año 1965. En el apartado 3 de su artículo 15 dicha Ley establece que las empresas de carreras hípicas autorizadas a organizar el pari mutuel [4] (en lo sucesivo, «apuestas mutuas») fuera del hipódromo pueden ser habilitadas para admitir apuestas realizadas en Francia sobre carreras extranjeras. Las apuestas registradas se centralizan e incorporan al reparto en relación directa con el organismo o los organismos encargados de gestionar las apuestas mutuas en el país de que se trate. Según esta misma disposición, las apuestas admitidas

* Lengua original: griego.

1 — Sentencia Tiercé Ladbroke/Comisión (T-471/93, Rec. p. II-2537).

2 — Se trata de una agrupación de interés económico que se ocupa en exclusiva de la organización en Francia de las apuestas fuera del hipódromo. Véase también la nota 4 al pie de página de mis conclusiones en los asuntos acumulados C-359/95 P y C-379/95 P, leídas el mismo día que las presentes.

3 — Se trata de una persona jurídica creada con la finalidad de gestionar conjuntamente la admisión de apuestas sobre las carreras belgas y encargada en exclusiva de la organización de las apuestas mutuas fuera del hipódromo sobre dichas carreras.

4 — Para la definición de apuestas mutuas, véase la nota 2 de mis conclusiones en los asuntos acumulados C-359/95 P y C-379/95 P.

quedan sujetas a las exacciones legales y fiscales en vigor en el país en que se dispute la carrera, repartiéndose el producto de dichas exacciones entre el país en que se admitan las apuestas y aquel en que se dispute la carrera. El reparto efectuado puede incluir una parte especial reservada a los gastos de gestión.

3. En Francia, los tipos acumulados de las distintas exacciones legales y fiscales de que puede ser objeto el importe de la recaudación de las apuestas sobre las carreras de caballos no puede superar el 30 %, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Presupuestos Generales para el año 1967. En Bélgica, estas exacciones sobre el producto de las apuestas efectuadas sobre las carreras de caballos pueden llegar, en cambio, al 35 % como máximo.

4. En este marco legislativo, el citado acuerdo, celebrado entre el PMU francés y el PMU belga, estableció que la exacción sobre el producto de las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras de caballos belgas, al tipo del 35 %, debe repartirse con arreglo a un sistema que tenga en cuenta el importe del volumen de negocios obtenido. A tal efecto, el acuerdo de que se trata establece cuatro tramos. El primer tramo está constituido por un volumen de negocios inferior a 50 millones de francos franceses (en lo sucesivo, «FF»); los perceptores franceses del sector público reciben el 6,386 % de la exacción y la parte belga, el 23,114 %. El segundo tramo está constituido por el volumen de negocios comprendido entre 50 y 75 millones de FF; la parte francesa se eleva al 10,817 % y la parte belga desciende al 16,183 %. El tercer tramo está constituido por el volumen de negocios comprendido entre 75 y 100 millones de FF; la parte francesa asciende al 15,238 % y la parte belga, al 9,762 %. Por último, para un volumen de negocios superior a 100 millones de FF, la parte belga desciende al 5,602 % y la francesa asciende al 19,169 %.

5. El 12 de julio de 1991, Tiercé Ladbroke SA, cuya actividad consiste en la admisión en Bélgica de las apuestas efectuadas según el sistema de cotización sobre las carreras de caballos disputadas en el extranjero, presentó ante la Comisión una denuncia contra el PMU francés, el PMU belga y la República Francesa, con arreglo, en particular, a los artículos 92 y 93 del Tratado. En dicha denuncia, Ladbroke solicitaba a la Comisión que declarase que el acuerdo celebrado el 18 de marzo de 1991 entre los dos PMU tenía por efecto la concesión, por parte de Francia al PMU belga, de una ayuda estatal ilegal, no notificada a la Comisión. Según Ladbroke, el hecho de que el Estado francés, el PMU francés y las sociedades de carreras retengan solamente el 9 % de la exacción sobre la recaudación de las apuestas sobre las carreras belgas y no el 28 %, como sucede con la exacción sobre la recaudación de las apuestas sobre las carreras francesas, es un trato fiscal que, al implicar una carga para el Estado francés y una ganancia para su beneficiario, el PMU belga, constituye una ayuda de Estado ilegal en favor de este último.

6. La parte de la denuncia de Ladbroke relativa a la supuesta concesión de una ayuda de Estado ilegal fue desestimada por la Comisión mediante decisión de 18 de enero de 1993 debido a que el citado acuerdo entre los dos PMU no contenía ninguna ayuda en el

sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. [5]

7. Como antes se ha indicado, el 22 de marzo de 1993, Landbroke interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia contra la decisión de la Comisión. Este recurso fue desestimado el 18 de septiembre de 1995 mediante la sentencia dictada en el asunto T-471/93.

8. El recurso de casación de fecha 17 de noviembre de 1995 tiene por objeto la anulación de dicha sentencia, la anulación de la decisión inicialmente impugnada y la condena de la Comisión al pago de la totalidad de las costas. Por su parte, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y que condene en costas a la parte recurrente. Al igual que en el procedimiento en primera instancia, el Gobierno francés intervino en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

II. El motivo del recurso de casación

9. La parte recurrente alega que la sentencia recurrida debe ser anulada porque el Tribunal de Primera Instancia omitió el examen de sus argumentos tal como están recogidos en los apartados 35 y 36 de dicha sentencia. Ladbroke califica de erróneo el razonamiento de la sentencia de Primera Instancia según el cual, el examen de dichos argumentos no era imprescindible, puesto que el PMU belga no obtiene de todos modos ninguna ventaja económica del acuerdo de 18 de marzo de 1991, de modo que no puede hablarse de la existencia de una ayuda de Estado. Según la parte recurrente, el error jurídico en que incurrió el Tribunal de Primera Instancia consiste en considerar que el PMU no obtiene ninguna ventaja económica de dicho acuerdo.

5 — Según la decisión, la exacción sobre la recaudación de las apuestas sobre carreras de caballos no puede ser calificada como *tributo*. Por una parte, porque, a su vez, está sujeta a retenciones públicas de naturaleza fiscal. Por otra parte, porque tanto en Francia, como en Bélgica, varía en función de diversos factores, como son el lugar en que se celebra la carrera y la asignación a distintos fondos, como el Fondo para los establecimientos de cría caballar o el Fondo nacional para el fomento de las traídas de agua y los Presupuestos Generales.
Además, según la decisión, la aplicación a la exacción del 35 % que grava la recaudación de las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras belgas, de la retención pública del 18 %, como para la recaudación de las apuestas sobre las carreras francesas es inadecuada: en efecto, dicha retención pública francesa incluye contribuciones «exclusivamente francesas», especialmente contribuciones al Fondo para la cría caballar (del 1,86 % al 3,36 %) y el IVA del 22 %, calculado sobre la parte de la exacción que corresponde a las sociedades de carreras francesas. En consecuencia, la retención pública francesa del 18 % no podría aplicarse, en su totalidad, a la exacción del 35 % sobre la recaudación de las apuestas sobre las carreras belgas, sino sólo en su parte restante, tras haber deducido las contribuciones exclusivamente francesas que representan aproximadamente el 5 %. La retención pública francesa quedaría reducida de entrada a menos del 13 % del importe de las apuestas admitidas sobre las carreras belgas y, de este modo, se acercaría a la retención pública francesa del 6,4 % que grava actualmente la exacción del 35 %, practicada sobre la recaudación de las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras belgas.
Según la Comisión, hay que considerar también que la parte de la exacción que corresponde al PMU belga es, porcentualmente, casi la misma, tanto si el lugar de recepción de la apuesta se encuentra en Francia como si se encuentra en Bélgica. Si las apuestas sobre las carreras belgas se admitieran en Bélgica, la parte del PMU belga se elevaría, según las regiones, a un porcentaje entre el 25 % y el 28 %, al que habría que restar el 5,5 % de costes de gestión, lo que arrojaría una parte situada entre el 19,5 % y el 22,5 % frente al 23,114 % a que asciende cuando las apuestas se admiten en Francia. Al deducir de este 23, 114 % los gastos adicionales del PMU belga (de publicidad, premios e información) ocasionados por la admisión de las apuestas fuera del territorio nacional belga, puede apreciarse que el PMU belga recibe, por las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras belgas, una parte que equivale esencialmente a la que habría percibido si hubiera tenido a su cargo la recaudación de las apuestas sobre las carreras belgas.
Por último, según la decisión, el acuerdo entre los dos PMU, considerado en su conjunto, sólo parece ventajoso para el PMU belga en su fase inicial, referida al tramo de volumen de negocios que no exceda de 50 millones de FF, es decir, cuando el volumen de negocios pasa a niveles superiores, la parte de la recaudación que corresponde al PMU belga disminuye sensiblemente.
En todo caso, la Comisión se reservó, en su decisión, el derecho de examinar nuevamente el acuerdo al cabo de un período de cuatro años y pidió a las autoridades francesas que le presentaran un informe anual sobre la aplicación del acuerdo entre los dos PMU.

A. *Las alegaciones de las partes*

10. Las consideraciones desarrolladas por Landbroke se dividen en cuatro partes que corresponden a los motivos en que se basó el Tribunal de Primera Instancia para llegar a la conclusión de que el PMU belga no obtiene ninguna ventaja económica del acuerdo controvertido. La Comisión y el Gobierno francés responden a estos argumentos en el orden en que éstos fueron presentados.

1) Sobre la primera parte del motivo

11. La parte recurrente impugna el apartado 58 de la sentencia recurrida que reza como sigue:

«El Tribunal de Primera Instancia considera que esta argumentación de la demandante no puede desvirtuar, por sí misma, las apreciaciones de la Comisión. Por lo que respecta, en primer lugar, a los ingresos obtenidos en Francia por el PMU belga, suponiendo, como sostiene la demandante, que sin el acuerdo controvertido entre los dos PMU no se hubieran contratado las apuestas de que se trata, los ingresos que de ello resultan para el PMU belga no pueden, sin embargo, calificarse de ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado. La apertura del mercado francés de admisión de apuestas sobre las carreras de caballos, que permite al PMU belga tener acceso, a través del PMU francés, a los apostantes franceses e incrementar sus ingresos mediante la recaudación de sus apuestas, constituye, en efecto, una elección efectuada por el legislador francés relativa a la organización del mercado nacional de admisión de apuestas sobre las carreras de caballos y las modalidades del ejercicio por parte del PMU francés de los derechos exclusivos que le reconoce la legislación nacional relativa a la admisión de apuestas sobre las carreras de caballos extranjeras (véase el anterior apartado 1). Por consiguiente, esta opción del legislador francés que permitió la celebración del acuerdo controvertido entre los dos PMU no puede ser impugnada, en sí misma, con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado, por la mera razón de que la aplicación del acuerdo de que se trata pueda tener el efecto de incrementar los ingresos, no sólo del PMU francés sobre las carreras extranjeras, sino también del PMU belga sobre las apuestas de las carreras de caballos disputadas en Bélgica, de cuya admisión se encarga él mismo normalmente, sin intermediarios.»

12. Sin poner en duda la facultad que tiene un Estado miembro de facilitar a una empresa extranjera el acceso a su mercado interior, la recurrente estima que la ventaja económica que esta empresa obtiene del acceso a dicho mercado puede ser considerada como una ayuda de Estado cuando equivalga a una ventaja otorgada directamente por el Estado o en forma de una transferencia dineraria efectuada a instancias del Estado en favor de dicha empresa. [6] En tales supuestos, siempre según el razonamiento de Ladbroke, hay que suponer que dicha ventaja constituye una ayuda de Estado, salvo que se demuestre que tiene un carácter de retribución y que constituye la

6 — Ladbroke se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, Steinike y Weinlig (78/76, Rec. p. 595).

contrapartida lógica de los servicios prestados por la empresa extranjera. Por esta razón, el Tribunal de Primera Instancia ha incurrido en error al no analizar los puntos siguientes: en primer lugar, si la exacción sobre las apuestas, de la que una parte se paga al PMU belga, constituye, por un lado, una exacción obligatoria establecida por las normas del Derecho público francés y, por otro, si los ingresos del PMU belga proceden de transferencias de fondos. En segundo lugar, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, debería haber examinado qué parte de dichos ingresos podría ser calificada como contrapartida razonable de los servicios prestados por el PMU belga al PMU francés. En caso de que el Tribunal de Justicia reconozca que el Tribunal de Primera Instancia hubiera incurrido en el error antes indicado, la parte recurrente estima que la sentencia recurrida puede ser anulada sin que sea necesario examinar las otras partes del motivo.

13. La Comisión sostiene que la exacción de que se trata no es un «recurso del Estado». Constituye simplemente el excedente del importe que el operador de las apuestas mutuas debe distribuir entre los apostantes ganadores. [7] Según la Comisión, sólo los tributos específicos y generales que gravan a los organizadores de apuestas pueden ser calificados como recursos del Estado. La parte recurrida también sostiene que el Tribunal de Primera Instancia actuó acertadamente al juzgar que la exacción controvertida no constituye una contribución obligatoria establecida por las normas del Derecho francés en favor del PMU belga. Según la Comisión, las apuestas se recaudan en Francia por cuenta del PMU belga y dicha exacción es deducida por el PMU belga basándose en las disposiciones belgas en la materia y no basándose en las disposiciones francesas. Por otra parte, la Comisión subraya que no es el PMU belga quien presta un servicio al PMU francés, sino el PMU francés quien presta al PMU belga, al recaudar las apuestas, un servicio por el que cobra una comisión del 5,5 %.

Por su parte, el Gobierno francés subraya las particularidades del sistema francés de organización de las apuestas sobre las carreras de caballos. Con arreglo a la ley, dichas apuestas no pueden tener una finalidad lucrativa sino que están destinadas simplemente a recaudar fondos para la mejora de la raza caballar. También subraya que los anteriores argumentos de la parte recurrente no pueden quebrantar la validez de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia que, en su opinión, explica suficientemente por qué no puede acogerse en el presente asunto la tesis de una ayuda de Estado concedida al PMU belga por el Estado francés.

2) Sobre la segunda parte del motivo

14. Las alegaciones de Ladbroke indicadas en el inciso ii) del recurso de casación están dirigidas contra el apartado 59 de la sentencia recurrida. Este pasaje es del siguiente tenor:

«Por lo que respecta, en segundo lugar, a la alegación de la demandante por la que censura el hecho de que los dos tipos de apuestas no reciban en Francia el mismo trato, aun admitiendo que la demandante, que no opera en el mercado francés de la admisión de

7 — La Comisión observa que dicha exacción no es fija, sino que, en su caso, puede ser establecida, conforme a las disposiciones del Derecho belga, en un nivel inferior al 35 % actualmente aplicado.

apuestas sobre las carreras de caballos, pueda denunciar la concesión a un tercero de una ventaja derivada de un trato fiscal diferenciado, que, de hecho, sólo podría afectar a quienes están autorizados a operar en este mercado y, por lo tanto, en el presente caso, al PMU francés, el Tribunal de Primera Instancia estima que esta alegación de la demandante tampoco puede menoscabar la fundamentación de las apreciaciones de la Comisión, según las cuales los ingresos finalmente obtenidos por el PMU belga de la exacción de que se trata, con arreglo al acuerdo controvertido, son porcentualmente equivalentes a los que obtendría de dicha exacción si se encargara directamente de la admisión de las apuestas sobre las carreras belgas. En efecto, a falta de elementos aportados por la demandante en su denuncia o en el marco del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia que permitieran determinar que, en el marco de la comparación que efectuó entre el porcentaje de los ingresos obtenidos por el PMU belga en Francia y en Bélgica, la Comisión cometió un error manifiesto en la apreciación de los hechos o de los datos relativos a los tipos de las distintas retenciones e impuestos sobre los gravámenes de que es objeto en Francia y en Bélgica la recaudación de las apuestas sobre las carreras de caballos disputadas en Bélgica, el Tribunal de Primera Instancia considera que la decisión impugnada, al excluir el supuesto de que el PMU belga obtuviera una ventaja efectiva de la aplicación del acuerdo controvertido, no es el resultado de una apreciación errónea que justifique su anulación (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901, apartados 12 y 13; de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 45; de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 40, y de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 29).»

15. La parte demandante sostiene que el Tribunal de Primera Instancia no debería haber examinado si la Comisión cometió un error manifiesto en la apreciación de los hechos, [8] sino si había aplicado correctamente el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En lo que respecta a la interpretación de esta disposición, Ladbroke considera que la Comisión no dispone de una capacidad de maniobra que permita plantear la cuestión de si ha cometido o no un error manifiesto en sus apreciaciones.

Según la parte recurrente, la comparación entre los ingresos obtenidos por el PMU belga en las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras belgas y los ingresos que se obtendrían sobre las mismas carreras si las apuestas fueran admitidas en Bélgica, es jurídicamente errónea. La comparación debería efectuarse normalmente entre las exacciones practicadas en las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras no francesas y las exacciones practicadas sobre carreras francesas. Según Ladbroke, cuando un Estado miembro hace valer su autoridad para controlar una actividad económica, [9] dicha actividad debe estar sujeta, en su conjunto, a un régimen uniforme. [10]

16. Por su parte, tanto la Comisión como el Gobierno francés alegan que la comparación de los ingresos del PMU belga en Bélgica y

8 — Ladbroke subraya que sus alegaciones no se refieren a la constatación de los hechos, sino a la cuestión jurídica de la interpretación correcta del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, de modo que pueden ser admitidas en la fase de casación.

9 — La intervención del Estado puede adoptar la forma de una retención fiscal o de exacciones de otra naturaleza.

10 — La parte recurrente invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión (173/73, Rec. p. 709), de la que se desprende que, por lo que respecta al ordenamiento jurídico comunitario, un Estado miembro no puede justificar la ventaja que ha concedido a una empresa alegando que dicha ventaja económica tiene por finalidad colocar a dicha empresa en la misma situación económica y fáctica que la que le correspondería si hubiese realizado la misma actividad en otro Estado miembro.

en Francia es el criterio apropiado para aplicar en este asunto las disposiciones del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. También subrayan que, puesto que las actividades económicas que consisten en organizar carreras de caballos y apuestas mutuas en Bélgica y en Francia presentan diferencias esenciales, no es forzoso que los ingresos procedentes de las apuestas admitidas en Francia sobre carreras belgas, por una parte, y las francesas, por otra, sean objeto de un trato fiscal absolutamente idéntico.

3) Por lo que respecta a la tercera parte del motivo

17. La parte recurrente pone en duda el fundamento del apartado 60 de la sentencia recurrida, que dice lo siguiente:

«Es preciso añadir, por otra parte, que al efectuar, para examinar la existencia de una ventaja real a favor del PMU belga, la comparación de los ingresos obtenidos por el PMU en Francia con los que habría obtenido si hubiera realizado por sí mismo la admisión de las apuestas sobre las carreras belgas, no puede considerarse que la Comisión haya cometido un error de Derecho en relación con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En efecto, según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley francesa de Presupuestos para el año 1965, antes citada (véase el anterior apartado 4), que permite la admisión en Francia de apuestas sobre las carreras disputadas en el extranjero, las apuestas contratadas de este modo están sujetas a las exacciones legales y fiscales en vigor en el país en que se celebran estas carreras. Por lo tanto, la Comisión consideró acertadamente que la existencia de una posible ventaja, como la denunciada por Ladbroke, debía examinarse teniendo en cuenta que la parte de la exacción que correspondía en Francia al PMU belga debía estar sujeta, normalmente, a retenciones legales y fiscales, a través de las cuales al PMU belga le hubiera correspondido una parte de dicha exacción equivalente a la parte que le correspondería, en principio, en el país en que se disputan las carreras de caballos de que se trata, es decir, en Bélgica.»

18. La recurrente afirma que el Tribunal de Primera Instancia no explica las razones por las cuales la Comisión podía basar su razonamiento en el artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales francesa para el año 1965. Añade que la cuestión de si una disposición nacional constituye una ayuda de Estado debe ser resuelta sobre la base del Derecho comunitario y no sobre la de la normativa nacional. En consecuencia, no basta invocar el contenido de las disposiciones de la citada Ley francesa para considerar que la diferencia de trato entre los ingresos del PMU belga y los del PMU francés escapa al ámbito de aplicación del artículo 92 del Tratado.

19. La Comisión responde que, puesto que la denuncia que se le había sometido se refería a una ayuda de Estado resultante de disposiciones de excepción en materia fiscal, era imprescindible proceder al análisis del sistema fiscal francés para determinar si las excepciones en él establecidas constituían una ayuda de Estado.

4) Sobre la cuarta parte del motivo

20. En este punto, los argumentos de la parte recurrente ponen en duda la validez del razonamiento contenido en el apartado 62 de la sentencia recurrida, que dice lo siguiente:

«En efecto, el trato que recibe en Francia la exacción sobre las apuestas de las carreras belgas, con arreglo al cual al PMU belga le corresponde una parte de dicha exacción comparable a la parte que le correspondería como resultado de la aplicación de las retenciones legales y fiscales belgas, conforme a las citadas disposiciones del artículo 15 de la Ley francesa de Presupuestos para el año 1965, no puede constituir un mecanismo de ayuda estatal, puesto que dicho trato no constituye una excepción respecto al sistema del régimen general sino que, por el contrario, se atiene a dicho régimen general, que se caracteriza, precisamente, por la sujeción de la recaudación sobre las carreras disputadas en el extranjero a las retenciones legales y fiscales de cada país en que se disputan las carreras de caballos de que se trate.»

21. La recurrente sostiene que el sistema general por el que se establecen las retenciones legales para la admisión de apuestas mutuas en Francia, debe ser, a diferencia de la opinión del Tribunal de Primera Instancia, el que regule las apuestas del PMU francés para las carreras que se disputen en Francia. Por otra parte, antes de la entrada en vigor del Decreto nº 91-118, el artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales francesa para el año 1965 no había sido aplicado en la práctica; por ello, y en consecuencia, el único sistema general era el que se aplicaba a las carreras disputadas en territorio francés. Por lo tanto, según Ladbroke, no puede calificarse de «sistema general», especialmente cuando se aplica a una única empresa, [11] un nuevo régimen de exacciones legales introducido en 1991 y diferente de que se aplica a las carreras francesas. La recurrente admite que un Estado miembro tiene derecho a conceder desgravaciones fiscales para evitar una doble imposición, con la finalidad de velar por que una actividad transfronteriza no sea gravada con mayor rigor que una actividad equivalente desempeñada exclusivamente en el territorio de un solo Estado miembro. No obstante, la diferencia de trato fiscal entre las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras francesas y las correspondientes apuestas admitidas en Francia sobre las carreras belgas no puede estar destinada a evitar la doble imposición, puesto que las autoridades belgas no imponen ningún gravamen sobre los ingresos que el PMU belga obtiene de apuestas admitidas en Francia.

22. La Comisión y el Gobierno francés sostienen que el Decreto francés nº 91-118 se sitúa dentro del marco más general organizado por el apartado 3 del artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales francesa para 1965. Las disposiciones de dicho artículo contienen los principios generales que regulan la organización de las apuestas mutuas, según los cuales, todas las apuestas son centralizadas por un único agente antes de que el importe de los ingresos se distribuya entre los ganadores con arreglo al principio de igualdad. La conformidad a dichos principios

11 — La parte recurrente se refiere a la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia (asuntos acumulados 6/69 y 11/69, Rec. p. 523).

exige que las disposiciones legales y fiscales, relativas a la explotación de las apuestas mutuas sean las mismas para todas las apuestas admitidas sobre una carrera, al menos en lo que se refiere a las cantidades que obtienen los ganadores. En consecuencia, todas las apuestas para una carrera deben estar sujetas al régimen legal y fiscal del Estado en el que la apuesta mutua (y, por consiguiente, la carrera) haya sido organizada y donde se halle, en principio, la mayor parte de los clientes. El Decreto francés nº 91-118 se ajusta a los principios rectores de dicho sistema general. Por otra parte, según la Comisión, el hecho de que el PMU belga sea la única empresa de apuestas mutuas a la que se aplican las disposiciones del artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales francesa para el año 1965 —precisamente porque las carreras belgas son las únicas disputadas fuera del territorio francés sobre las cuales es posible apostar en Francia a través del PMU francés— no significa que el régimen al que están sujetas sea contrario al sistema general antes descrito.

Por último, la Comisión considera que los argumentos de Ladbroke son contradictorios. Aun reconociendo la importancia de las deducciones fiscales para evitar la doble imposición, de modo que una actividad transfronteriza no sea gravada con mayor rigor que una actividad equivalente desempeñada exclusivamente en el territorio de un Estado miembro, Ladbroke se niega a admitir que dichas reducciones hayan sido practicadas en el presente asunto. Según la Comisión, el sistema francés de imposición del PMU belga no hace sino garantizar a dicha empresa el mismo trato fiscal que aquel al que estaría sujeta si la apuesta fuera admitida en Bélgica, en vez de serlo en Francia.

B. *Mi respuesta a las anteriores alegaciones*

23. 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.» En consecuencia, están prohibidas, en principio, las ayudas que reúnan las tres características siguientes: ser de origen estatal, favorecer a una o a varias empresas y falsear o amenazar con falsear la competencia. En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia consideró que la desestimación de la denuncia de Ladbroke era totalmente legítima porque ninguno de los elementos aportados había demostrado que el Estado francés hubiera favorecido al PMU belga contra el cual se había formulado la denuncia.

24. En primer lugar, observo que el motivo invocado por Ladbroke se refiere únicamente a una cuestión de Derecho y que, por consiguiente, debe ser admitida en principio. [12] Asimismo, es preciso destacar que la solución de esta cuestión plantea una serie de dificultades debido, precisamente, a la parti-

12 — Por otra parte, no se puede sostener que, al haber sido formulada la cuestión en primera instancia y examinada por el Juez que resolvía sobre el fondo, el argumento era inadmisible en la fase de casación, para no transformar el control ejercido en este marco en un control jurisdiccional de segunda instancia [véase el auto de 17 de septiembre de 1996, San Marco/Comisión (C-19/95 P, Rec. p. I-4435, apartados 36 a 39) y el auto de 28 de noviembre de 1996, pronunciado en el asunto Odigitria/Consejo y Comisión (C-293/95 P, Rec. p. I-6129, apartados 44 y 45)]. Si bien es cierto que la parte recurrente alega en el marco de su recurso de casación una serie de argumentos jurídicos que ya había invocado ante el Tribunal de Primera Instancia, no lo ha hecho para apoyar sus alegaciones relativas a la falta de validez de la decisión inicial de la Comisión, sino para fundar su recurso de casación, refiriéndose exclusivamente a los errores contenidos en la sentencia recurrida. Por lo tanto, son admisibles dichos argumentos en su conjunto.

cularidad de los datos de Derecho y de hecho en el presente asunto. Basta destacar los puntos siguientes.

25. En primer lugar, aquí se plantea la cuestión de si cabe considerar la posibilidad de que un Estado miembro pague una ayuda a una empresa de otro Estado miembro y, en tal caso, con qué condiciones. Cabe afirmar que una ayuda de este tipo no sería imaginable, puesto que, en principio, no es posible que un Estado miembro desee favorecer ilegalmente a las empresas extranjeras en detrimento de sus empresas nacionales equivalentes. [13] Sin embargo, según el tenor literal de la disposición, la prohibición de las ayudas estatales impuesta por el Tratado no está subordinada a un requisito de nacionalidad de este género. Por otra parte, dicha prohibición tiene un carácter objetivo; se refiere a las «ayudas [...] que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas [...]», [14] poco importa que el Estado miembro haya querido o no falsear la competencia. [15] En consecuencia, una ayuda de Estado otorgada a una empresa sujeta a un Derecho extranjero y a intereses extranjeros es perfectamente posible, al menos, teóricamente.

26. En segundo lugar, cabría oponerse a la admisibilidad de la denuncia presentada por Ladbroke debido a que la parte denunciante es una sociedad belga, que ejerce sus actividades en Bélgica y no en el mercado francés de las apuestas hípicas, que es el relevante en el caso de autos, mientras que la denunciante no tiene acceso a dicho mercado, ni ningún interés que defender en él. En consecuencia, podría dudarse que una empresa tenga legitimación para oponerse a un trato fiscal de favor concedido a un tercero y que, a primera vista, sólo puede afectar a los intereses de las empresas autorizadas a ejercer la misma actividad que la sociedad favorecida, y no a los de la parte denunciante. El Tribunal de Primera Instancia advirtió el problema, como destaca el apartado 59 de la sentencia recurrida, pero la solución del litigio no exigía que adoptase posición sobre este extremo. En efecto, aun cuando se suponga que el PMU belga se beneficia real e ilegalmente de una fiscalidad más ventajosa que la de los operadores económicos que ejercen la misma actividad en Francia, es lógico pensar que estos últimos, por estar directamente afectados, eran quienes deberían haber presentado una denuncia ante la Comisión, y no la sociedad Ladbroke, que no opera en el mercado francés.

Sin embargo, en el marco de la interpretación exhaustiva que el Tribunal de Justicia da del concepto de ayuda estatal, [16] considero que acertadamente no se impidió a Ladbroke ejercitar el derecho a presentar la denuncia controvertida alegando las consecuencias, al menos indirectas, que podría tener sobre su situación económica el acuerdo de 18 de marzo de 1991, celebrado entre el PMU

13 — De hecho, con esta disposición el legislador comunitario quería impedir que los Estados miembros favoreciesen a empresas de la misma nacionalidad, en el marco del desarrollo de la economía estatal e intervencionista. Durante los primeros años de existencia de la CEE, el peligro para la competencia procedía, ante todo, casi exclusivamente, de subvenciones que tenían dicho origen.

14 — Apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

15 — En su sentencia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901, apartado 8), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 92 del Tratado «[...] no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones que en él se contemplan, sino que las define en función de sus efectos». Véanse también las sentencias Italia/Comisión, citada en la nota 10, y de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión (asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809).

16 — El Juez comunitario ha señalado reiteradamente que la prohibición del artículo 92 se refiere a las ayudas estatales cualquiera que sea su forma. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión (323/82, Rec. p. 3809, apartados 31 y 32), y de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433).

belga y el PMU francés. Mediante la prohibición enunciada en el artículo 92, el Tratado intenta evitar cualquier peligro de alteración de la competencia, tanto si procede del interior del mercado del Estado miembro que haya otorgado una ayuda ilegal, como si se presenta fuera de dicho mercado, como sucede en el caso de autos. En consecuencia, el ámbito de aplicación de dicho artículo comprende el falseamiento de la competencia en detrimento de una empresa belga por el fortalecimiento indirecto e ilegal de la posición ocupada en el mercado belga por otra sociedad belga, cuando el fortalecimiento de esta última resulte del trato fiscal más favorable concedido por Francia a dicha sociedad en el mercado francés en relación con otras sociedades que operan en dicho mercado, aunque la empresa denunciante y supuestamente lesionada no sea una de éstas y además tampoco pueda llegar a serlo.

Por lo que se refiere a los errores de los que, según la parte demandante, adolece la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, es necesario observar lo siguiente:

1) Por lo que respecta a la primera parte del motivo

27. Ante todo, Ladbroke alegó ante el Tribunal de Primera Instancia [17] que, al examinar la denuncia, la Comisión debería haber determinado en primer lugar si la ventaja económica obtenida por el PMU belga a raíz de su participación en el mercado francés, que consiste en un determinado porcentaje de las exacciones efectuadas sobre la recaudación de las apuestas, procedía en definitiva de un «recurso del Estado». Según Ladbroke, en caso afirmativo, había que presumir la existencia de una ayuda de Estado, salvo que se demostrara que los ingresos percibidos por el PMU belga tenían el carácter de una contrapartida, es decir, constituían la contraprestación de servicios prestados. Ladbroke sostuvo que este era el único modo correcto de examinar las informaciones proporcionadas en su denuncia y que, como la Comisión no lo consideró así, debía anularse la decisión de esta última. Por consiguiente, según la recurrente, en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia no había respondido a este argumento sobre el fondo, su sentencia debe ser anulada.

28. Considero que este argumento carece de pertinencia. Para que exista ayuda de Estado debe existir, por una parte, una ventaja económica para la empresa favorecida y, por otra, dicha ventaja debe provenir del Estado o de recursos del Estado. Deben reunirse estos dos requisitos de forma acumulativa. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia estimó acertadamente que la Comisión podía basar la desestimación de la denuncia en el único motivo de que la empresa supuestamente ayudada no había sido objeto de ningún trato favorable. [18] En todo caso, la Comisión podía basar su desestimación de la denuncia exclusivamente en el hecho de que no se cumplía uno de los requisitos que deben reunirse acumulativamente para apreciar la existencia de una ayuda de Estado. Por lo tanto, no era necesario efectuar un amplio análisis sobre la naturaleza jurídica de la parte obtenida por el PMU belga de las exacciones aplicadas a las apuestas, para averiguar en qué medida estas cantidades cons-

17 — Apartados 35 y 36 de la sentencia recurrida.

18 — Véase, como ejemplo, la sentencia de 17 de marzo de 1993, Firma Sloman Neptun Schiffahrt (asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Rec. p. I-887), en las que el Tribunal de Justicia consideró que no puede hablarse de una ayuda de Estado cuando no existen ventajas económicas concretas financiadas por recursos del Estado (apartados 21 y 22).

tituyen un «recurso del Estado», es decir, proceden de una contribución obligatoria establecida por las normas del Derecho público francés, de la que una parte se transfiere y se entrega directamente al mencionado PMU belga; [19] la Comisión podía motivar de forma satisfactoria la desestimación de la denuncia basándose en la inexistencia de un trato de favor al PMU belga por parte de Francia, siempre que dicha motivación hubiera sido válida y suficiente. Como consecuencia lógica, en la medida en que estimó que la motivación de que se trata reunía los requisitos antes mencionados, el Tribunal de Primera Instancia actuó con acierto al renunciar a examinar explícitamente los demás motivos, antes citados, invocados por Ladbroke; queda claro que el resultado sería distinto si la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la cuestión jurídica de la existencia o inexistencia de un trato de favor al PMU belga hubiera constituido un error de Derecho, cuestión que voy a examinar seguidamente.

2) Por lo que respecta a las demás partes del motivo

29. De una interpretación correcta de los apartados 59 a 62 de la sentencia recurrida se deduce lo siguiente: el Tribunal de Primera Instancia considera conforme al tenor literal y al contenido de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, la motivación invocada por la Comisión, según la cual, el PMU belga no ha sido favorecido porque los ingresos que este último percibe, con arreglo al acuerdo controvertido, sobre las apuestas admitidas en Francia son porcentualmente equivalentes a los que obtendría si se encargara directamente de la admisión de las apuestas sobre las carreras belgas. Según el Tribunal de Primera Instancia, éste es el criterio apropiado para determinar si el PMU belga ha disfrutado o no de una ventaja real, dado que la legislación francesa en vigor establece, como norma general, que las apuestas sobre las carreras de caballos disputadas en el extranjero están sujetas a las exacciones legales y fiscales en vigor en el país en que se celebren dichas carreras. En consecuencia, no puede considerarse que el acuerdo controvertido confiere una ventaja, porque no constituye una excepción respecto al sistema general establecido por el legislador francés para las apuestas admitidas en Francia, «[...] sino que, por el contrario, se atiene a dicho régimen general, que se caracteriza, precisamente, por la sujeción de la recaudación sobre las carreras disputadas en el extranjero a las retenciones legales y fiscales de cada país en que se disputan las carreras de caballos de que se trate». [20] Según el Tribunal de Primera Instancia, este razonamiento no queda desvirtuado por el hecho de que las apuestas admitidas en Francia sobre las carreras belgas y las admitidas sobre carreras disputadas en territorio francés no reciban el mismo trato en Derecho francés, sino que están sujetas a retenciones legales y fiscales de nivel diferente.

30. En primer lugar, hay que señalar que el tenor del apartado 1 del artículo 92 es impre-

19 — Además, la Comisión observa acertadamente en su decisión, tal como se describe en el apartado 14 de la sentencia recurrida, que sería un error considerar las diferencias en las cantidades percibidas por el Estado francés sobre la recaudación de las apuestas realizadas en las carreras francesas y belgas, respectivamente, como resultante de una diferencia de trato fiscal, y que este último es más favorable para el PMU belga; la exacción sobre la recaudación de las apuestas sobre las carreras de caballos no puede ser calificada como tributo porque ella misma está sujeta a retenciones públicas de naturaleza fiscal. Por lo tanto, no puede afirmarse que al percibir una retención sobre las exacciones practicadas en las apuestas sobre las carreras belgas menos elevada que la que se percibe de la recaudación de las apuestas sobre las carreras francesas, el Estado francés atribuya automáticamente al PMU belga un importe procedente de los recursos del Estado y, más precisamente, de los recursos fiscales. Por lo demás, por esta razón, no puedo aceptar el paralelo que la recurrente intenta establecer con la cuestión que ocupó al Tribunal de Justicia en el asunto Steinike y Weinlig (véase la nota 6 *supra*).

20 — Apartado 62 de la sentencia recurrida.

cisa. La idea de que el trato «favorezca» a una empresa, es decir, que le conceda una ventaja pecuniaria, implica una comparación previa entre el trato aplicado a la empresa que supuestamente disfruta de la ayuda y el reservado a otras empresas. Dicho de otro modo, es imprescindible determinar el punto de referencia de la comparación para determinar si se ha concedido una ventaja o no.

Existen dos definiciones posibles del concepto de «ventaja» que, la mayor parte de las veces, son sinónimos. En un sentido general, la ventaja puede consistir en un beneficio diferente de aquellos que podrían obtenerse en condiciones de libre competencia. Según otro método —quizás el más seguro— el trato de favor debe definirse en relación con el que se aplica a los operadores (competidores) que se hallen en la misma situación fáctica y jurídica que la sociedad presuntamente favorecida y que ejerzan una actividad de la misma naturaleza que la de esta última. Desde este punto de vista, la prohibición de ayudas de Estado se presenta como una emanación del principio general de igualdad y de la norma que de él deriva, según la cual, siempre hay que aplicar la misma normativa a situaciones que sean idénticas.

31. Si desde un punto de vista teórico, las distinciones antes indicadas parecen suficientemente claras, su aplicación práctica, en casos como el de autos, no siempre es evidente. Por ejemplo, ¿con qué debe compararse el trato otorgado al PMU belga para determinar si es o no «de favor»? El Tribunal de Primera Instancia se adhirió a la tesis de la Comisión y aceptó como criterio la comparación entre los ingresos del PMU belga en Francia y los que se habrían percibido si las mismas apuestas se hubieran admitido en el lugar en que se disputa la carrera, es decir, en Bélgica. Por el contrario, Ladbroke estima que la comparación debe efectuarse entre el porcentaje de la exacción que corresponde al Estado francés de las apuestas admitidas sobre las carreras francesas y el que percibe de las apuestas sobre carreras belgas. Dicho de otro modo, se plantea la cuestión de cuál es la actividad que, al fin de cuentas, puede asimilarse a la que ejerce el PMU belga en el mercado francés de las apuestas, para determinar si el trato otorgado al PMU belga es más favorable que el que se aplica generalmente a los que ejercen la misma actividad.

32. El Tribunal de Primera Instancia considera que dicha actividad consiste en proponer apuestas mutuas en el mercado francés para carreras que se disputan en el extranjero. Esta actividad está comprendida en la norma general formulada por la legislación francesa, según la cual las retenciones aplicables a las apuestas relativas a carreras que se disputan en el extranjero son las establecidas por el Derecho del país donde se celebren dichas carreras. En consecuencia, dado que no consta que el trato aplicado al PMU belga constituya una excepción a dicha norma general (porque, como antes expuse, el PMU belga percibe por las carreras belgas el 23 % de la recaudación, o sea, aproximadamente, el mismo porcentaje que el que percibiría si las apuestas se hubiesen admitido en Bélgica), el Tribunal de Primera Instancia llega a la conclusión de que no cabe afirmar que se otorgue un trato más «favorable» a la empresa de que se trata.

33. En mi opinión, la comparación anterior sólo proporciona un indicio en favor de la tesis según la cual, en el presente asunto, el PMU belga no ha disfrutado de un trato especialmente favorable. [21] Sin embargo, pienso que este argumento puede descartarse fácilmente mediante la observación de que los porcentajes de la exacción que deben pagarse al PMU belga en virtud del acuerdo de 18 de marzo de 1991 no son fijos, sino que varían en función del importe total de las apuestas admitidas cada año. [22] Por lo tanto, ¿cabe afirmar que, en el caso hipotético de que las apuestas excedan de los 50, 75 o 100 millones de FF, de modo que los porcentajes que corresponden a la parte destinada al PMU belga disminuyeran en forma significativa, se infringiría el sistema general establecido por la legislación francesa, y el PMU belga resultaría desfavorecido? Por otra parte, no creo que pueda admitirse que la desigualdad entre las retenciones aplicadas por el Estado francés, a las apuestas sobre carreras francesas y a las apuestas sobre carreras belgas, resulta irrelevante en este asunto, porque los ingresos del PMU belga no serían diferentes si las apuestas hubiesen sido admitidas en Bélgica. [23] En la medida en que las apuestas de que se trata han sido admitidas en el mercado francés, la alegación de que las retenciones en beneficio del Estado son menos elevadas que las aplicadas a las apuestas correspondientes admitidas sobre carreras francesas puede resultar, en determinadas ocasiones, un criterio útil para determinar si existe o no una ayuda ilegal. En todo caso, para que no exista una ayuda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 92 del Tratado, debe estar justificada la diferencia de nivel de las retenciones aplicadas por el Estado; en mi opinión, dicha justificación no puede derivar de la comparación entre los ingresos del PMU belga en Francia y sus (hipotéticos) ingresos en Bélgica.

34. Creo, pues, que la respuesta a la presente cuestión jurídica debe buscarse en otra parte y no sólo en el criterio seguido por el Tribunal de Primera Instancia, tal como se desprende de la comparación entre los porcentajes percibidos por el PMU belga en Francia y en Bélgica para la misma carrera, así como de la legislación francesa, en particular, del artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales para el año 1965. [24] En consecuencia, la comparación efectuada por la Comisión, y a la que se adhirió el Tribunal de Primera Instancia, entre los ingresos del PMU belga en Francia y los que obtendría si la apuesta hubiese sido admitida en Bélgica, no constituye una motivación suficiente para concluir que dicha sociedad no ha sido favorecida por el Estado francés.

21 — Asimismo, en el caso contrario, el hecho de que los beneficios del PMU belga fuesen superiores en Francia a los que podrían obtenerse en Bélgica exactamente por la misma apuesta constituiría simplemente un indicio en favor de la tesis de que el trato aplicado en Francia incurre en la prohibición enunciada en el artículo 92 del Tratado.

22 — Por otra parte, el hecho de que dicho sistema general sólo se haya aplicado en la realidad una sola vez en el caso del PMU belga, no hace sino desvirtuar dicho argumento.

23 — En realidad, el Tribunal de Primera Instancia no examinó dicha alegación sobre el fondo. Sólo declaró que «[...] esta alegación de la demandante tampoco puede menoscabar la fundamentación de las apreciaciones de la Comisión, según las cuales los ingresos finalmente obtenidos por el PMU belga de la exacción de que se trata, con arreglo al acuerdo controvertido, son porcentualmente equivalentes a los que obtendría de dicha exacción si se encargara directamente de la admisión de las apuestas sobre las carreras belgas [...]».

24 — Por su naturaleza, las apuestas mutuas exigen que el importe total de las exacciones aplicadas sobre la recaudación sea el mismo para todas las apuestas efectuadas sobre una carrera determinada. Por lo tanto, no sería posible que, para una carrera disputada en Bélgica, las apuestas admitidas en dicho país estén sujetas a una exacción del 35 %, mientras que las apuestas correspondientes admitidas en Francia estuviesen sujetas a una exacción del 30 %, en la medida en que, precisamente, la especificidad del sistema de apuestas mutuas reside en el hecho de que la totalidad de las sumas apostadas se depositan en una cuenta única, a partir de la cual, después de practicar las correspondientes exacciones, se reparten las ganancias. Por consiguiente, sería contrario a las normas de la competencia que la misma apuesta sobre la misma carrera diera lugar al pago de ganancias diferentes, según el país en que se hubiera admitido dicha apuesta. Esta es la estructura del sistema general a que se refiere el Tribunal de Primera Instancia, sin embargo, ésta no exige en absoluto que el reparto de la exacción entre los operadores públicos y privados interesados se realice exactamente de la misma manera en todos los Estados en que se hayan admitido las apuestas.

35. Por otra parte, hay que examinar la validez del razonamiento de Ladbroke, que emplea como criterio absoluto y exclusivo la comparación entre las retenciones en favor de los operadores públicos franceses sobre las apuestas admitidas, por una parte, sobre las carreras francesas y, por otra, sobre las carreras belgas. Este razonamiento se basa en el punto de vista de que la oferta de apuestas sobre carreras francesas constituye una actividad análoga a la de la organización de apuestas sobre las carreras belgas, de forma que el régimen jurídico y fiscal aplicable debería ser exactamente el mismo. Ahora bien, como las apuestas hípicas en Francia se han organizado principalmente para las carreras que se disputan en el territorio francés (la apertura del mercado a las carreras de caballos belgas constituye la única excepción), lo que se aplica a las carreras francesas debe aplicarse igualmente al acuerdo entre el PMU belga y el PMU francés. Por consiguiente, según alega la recurrente, en la medida en que aplica a los beneficios del PMU belga retenciones muy inferiores a las que impone al PMU francés para las apuestas admitidas sobre carreras francesas, el Estado francés proporciona una ayuda al PMU belga.

36. Aun cuando este razonamiento no carezca de lógica, creo que no puede acogerse en el presente asunto, puesto que no considera la especificidad de las apuestas sobre carreras belgas y lo que las diferencia de las apuestas sobre las carreras francesas. A mi parecer, se basa en un enfoque excesivamente restringido de la función reguladora del Estado al que priva de la facultad de adaptar las normas a las necesidades de cada caso. Porque, como a fin de cuentas las dos categorías de apuestas no son totalmente idénticas, no se puede apreciar la existencia de un trato más favorable, en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, cuando se parte de una regulación diferente de circunstancias que no son idénticas.

37. Sobre esta cuestión considero que los argumentos por los que la Comisión desestimó la denuncia de Ladbroke —que se indicaron en la decisión, tal como se recoge en la sentencia recurrida (apartados 14 a 18)— son legítimos y suficientemente claros. En concreto, la Comisión afirma acertadamente que, en primer lugar, el sistema de retenciones que se aplican a las apuestas sobre las carreras francesas no puede ser transpuesto a las apuestas sobre las carreras disputadas en el territorio belga, porque incluye contribuciones y retenciones «exclusivamente francesas», como las que se pagan al Fondo nacional para los establecimientos de cría caballar. Por otra parte, el reparto de la retención entre los operadores beneficiarios, no puede realizarse exactamente sobre la misma base para las apuestas sobre carreras francesas y para las apuestas sobre carreras belgas, puesto que el nivel de exacción no es el mismo en los dos casos. [25]

38. Por consiguiente, aun cuando la Comisión reconozca que existe una diferencia entre las retenciones aplicadas en favor del Estado francés sobre la recaudación de las apuestas sobre las carreras francesas y las aplicadas sobre la recaudación de apuestas sobre las carreras belgas —diferencia que, en ningún caso, es del nivel alegado por la parte

25 — Como antes se destacó (véanse las notas 2 y 4), la diferencia del tipo global de la exacción entre apuestas sobre las carreras francesas y las carreras belgas viene impuesta por la naturaleza y la particularidad del sistema de las apuestas mutuas, único sistema autorizado en Francia para las apuestas sobre carreras hípicas.

denunciante— considera acertadamente que dicha diferencia no basta por sí misma para apreciar la existencia de una ayuda estatal ilegal en favor del PMU belga. El argumento decisivo sobre el que se basa la desestimación de las alegaciones relativas a la ayuda estatal no puede ser, como antes he indicado, [26] el que se deduce de la comparación entre los beneficios resultantes para el PMU belga de una apuesta admitida en Francia y los beneficios que habría obtenido si la misma apuesta hubiese sido admitida en Bélgica. La citada diferencia en las retenciones practicadas en favor del Estado francés está justificada por la especificidad de la apuesta sobre las carreras disputadas en Bélgica, en relación con las apuestas sobre carreras francesas, aunque también por el hecho de que el acuerdo controvertido entre el PMU belga y el PMU francés considerado en su conjunto, no supone la atribución de una ventaja evidente para el operador belga. En particular, como se desprende del apartado 17 de la sentencia recurrida, la Comisión examinó el acuerdo en su conjunto y llegó a la conclusión de que la ventaja que el PMU belga parece tener en la primera fase de la aplicación del acuerdo se pierde en las fases siguientes; además, cuando el volumen de negocios de las apuestas de que se trata exceda de los 100 millones de FF, es el Estado francés quien se lleva la parte del león sobre las exacciones realizadas, puesto que el porcentaje de su parte sobre la recaudación global (el 19,169 %) excede del porcentaje correspondiente a la recaudación de las apuestas sobre las carreras francesas (el 13 %). En conclusión, la Comisión afirma que este acuerdo, considerado en su conjunto, no es ventajoso en una medida injustificada o excesiva para una de las partes, a saber, el PMU belga. En otras palabras, la fluctuación de los porcentajes de exacción que se reparten entre los beneficiarios, quizá persiga objetivos comerciales y económicos directamente relacionados con la especificidad del acuerdo, sin que por ello el PMU belga obtenga una ventaja unilateralmente en contra de toda lógica comercial y mercantil. [27]

39. En conclusión, la Comisión estimó acertadamente, en primer lugar, que las retenciones en favor del Estado francés no deben ni pueden ser exactamente las mismas para las

26 — Véanse los puntos 33 y 34 *supra*.

27 — En realidad, en su apreciación global del acuerdo de 18 de marzo de 1991, la Comisión estableció implícitamente que la República Francesa, al inscribir este acuerdo por sí misma o por medio del PMU francés a quien controla, había actuado como un operador económico ordinario y no había concedido al PMU belga ventajas económicas concediéndole un beneficio que normalmente habría obtenido. Es evidente que el criterio de «operador económico ordinario» ha sido utilizado muchas veces por la Comisión y por el Juez comunitario para determinar si un comportamiento económico del Estado constituye una ayuda estatal encubierta [véanse las citadas sentencias Intermills e Italia/Comisión, así como el análisis muy interesante realizado por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 12 de diciembre de 1996, Air France/Comisión (T-358/94, Rec. p. II-2109)]. No voy a realizar prolijos análisis sobre la validez de este punto de vista. Por otra parte, de una reiterada jurisprudencia se desprende que el control jurisdiccional de un acto de la Comisión que implique una apreciación económica compleja [...] «debe limitarse a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta para efectuar la elección impugnada, la falta de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos o la inexistencia de desviación de poder» [sentencia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión (C-56/93, Rec. p. I-723), apartado 11, con las referencias de jurisprudencia respectivas]. Me basta observar lo siguiente: El controvertido acuerdo entre el PMU belga y el PMU francés parece ser ventajoso, a la vez, para estas dos sociedades y para el Estado francés, que ve aumentar sus ingresos, aun cuando sea en menor medida (en la fase inicial del acuerdo) que los que recaudaría por las carreras disputadas en Francia. En realidad, el Estado francés no grava *a posteriori* las apuestas admitidas en el territorio francés, sino que participa en la organización del mercado de apuestas percibiendo directamente una parte de la recaudación, además de los gravámenes aplicables. El acuerdo controvertido está destinado a introducir en el mercado francés de las carreras hípicas un nuevo producto con el que los dos PMU y el Estado francés pueden obtener un aumento de sus ingresos. Mientras dicho producto ocupe una posición marginal en el mercado, el Estado francés no tiene interés alguno en recaudar un porcentaje importante de las exacciones. Sin embargo, para los casos en que dicho producto llegase a cubrir en su día una gran parte del mercado francés, como consecuencia del aumento correspondiente del volumen de negocios para esta categoría de apuestas, el acuerdo prevé un aumento escalonado de los porcentajes pagados al Estado francés con una correspondiente disminución de los ingresos del PMU belga. Por lo tanto, la Comisión estimó acertadamente que el acuerdo de 18 de marzo de 1991, considerado en su conjunto, no parece otorgar una ventaja al PMU belga, dando a entender con ello que la posición del Estado francés no es diferente de la que se esperaría de un operador económico ordinario.

apuestas admitidas sobre carreras disputadas, respectivamente, en Francia y en Bélgica, y, en segundo lugar, que el controvertido acuerdo entre el dos PMU francés y el PMU belga, considerado en su conjunto, no proporciona a este último ninguna ventaja económica que permita apreciar la existencia de una ayuda de Estado; en consecuencia, es acertada y debidamente motivada la desestimación por parte de la Comisión de la denuncia de Ladbroke en la decisión impugnada. Por lo tanto, independientemente de los motivos más específicos de su sentencia, el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al desestimar el recurso interpuesto por Tiercé Ladbroke SA y, por consiguiente, el recurso de casación debe desestimarse también por infundado.

III. Conclusión

Por estas razones, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

«1) Desestimar en su totalidad el recurso de casación interpuesto por Tiercé Ladbroke SA.

2) Condenar en costas a la parte recurrente.»