



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-616/18

**Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.
contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal General (Sala Octava ampliada) de 2 de febrero de 2022

«Competencia — Abuso de posición dominante — Mercados de gas de Europa central y oriental — Decisión que convierte en obligatorios los compromisos individuales propuestos por una empresa — Artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Idoneidad de los compromisos con respecto a las inquietudes en materia de competencia señaladas inicialmente en el pliego de cargos — Renuncia de la Comisión a exigir compromisos relativos a determinadas inquietudes iniciales — Principio de buena administración — Transparencia — Obligación de motivación — Objetivos de la política energética de la Unión — Principio de solidaridad energética — Desviación de poder»

1. *Procedimiento judicial — Diligencias de ordenación del procedimiento — Solicitud de presentación de documentos — Facultad de apreciación del juez de la Unión — Obligaciones del solicitante — Identificación de los documentos solicitados y presentación de los elementos que acreditan su utilidad para el procedimiento*
(Estatuto del Tribunal de Justicia, art. 24; Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, arts. 88 y 89)

(véanse los apartados 60 a 64)

2. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Respeto del principio de proporcionalidad — Alcance — Falta de compromisos que respondan a determinadas inquietudes en materia de competencia señaladas inicialmente por la Comisión — Obligación de la Comisión de justificar la retirada de cargos durante el procedimiento — Facultad de apreciación*
[Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 75 a 85 y 93 a 108)

3. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Decisión de aplicación de las normas sobre la competencia — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003*
[Art. 296 TFUE; Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 120 a 122 y 427)

4. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Carácter vinculante para las autoridades de competencia y los tribunales nacionales — Alcance*
[Art. 4 TUE, ap. 3; Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, arts. 9, ap. 1, y 16, ap. 1]

(véanse los apartados 130 a 134)

5. *Competencia — Reparto de competencias entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia — Incoación de un procedimiento por parte de la Comisión contra un abuso de posición dominante — Pérdida de la competencia de las autoridades nacionales de competencia para aplicar las normas de competencia de la Unión — Consecuencia — Protección de las empresas afectadas frente a procedimientos paralelos*
[Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 11, ap. 6]

(véanse los apartados 135 y 138)

6. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Respeto del principio de proporcionalidad — Alcance — Idoneidad de los compromisos con respecto a las inquietudes en materia de competencia señaladas inicialmente por la Comisión — Apreciación*
[Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 142 a 281 y 302 a 399)

7. *Procedimiento judicial — Plazo para la proposición de prueba — Artículo 85, apartados 2 y 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General — Pruebas presentadas por primera vez como anexo a las observaciones de la parte demandante sobre un escrito de formalización de intervención — Inadmisibilidad — Excepción — Pruebas en contrario para desvirtuar las pruebas propuestas como anexo al escrito de formalización de intervención*
(Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, art. 85, aps. 2 y 3)

(véase el apartado 243)

8. *Competencia — Normas de la Unión — Prohibición de prácticas colusorias y abuso de posición dominante — Carácter de orden público — Obligación de los tribunales nacionales de aplicar de oficio esas disposiciones de orden público — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Laudo arbitral contrario a dicha decisión — Recurso de anulación de ese laudo arbitral que puede ser estimado por los tribunales nacionales*
[Arts. 101 TFUE y 102 TFUE; Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 289 a 293)

9. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Consideración de los objetivos perseguidos por las disposiciones del Tratado — Consideración de los objetivos de la política energética de la Unión — Límites* [Arts. 7 TFUE y 194 TFUE; Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 418 a 420)

10. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Respeto del principio de igualdad de trato — Inexistencia de situaciones comparables* [Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 433 a 440)

11. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Desviación de poder — Inexistencia* [Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 9, ap. 1]

(véanse los apartados 448 a 451, 459 a 470 y 506 a 510)

12. *Competencia — Procedimiento administrativo — Cese de las infracciones — Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos adquiridos en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes — Obligación de consulta — Formalidad esencial — Alcance — Inexistencia de violación/infracción* [Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, arts. 9, ap. 1, y 14]

(véase el apartado 466)

13. *Competencia — Procedimiento administrativo — Examen de las denuncias — Obligaciones de la Comisión — Incoación de un procedimiento separado para la tramitación de una denuncia que contiene alegaciones que son objeto de otra investigación — Procedencia* [Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo]

(véanse los apartados 476 a 479)

14. *Competencia — Procedimiento administrativo — Pliego de cargos — Participación de los denunciantes en el procedimiento — Obligación de la Comisión de facilitarles una versión no confidencial del pliego de cargos — Derecho de los denunciantes a presentar observaciones relativas a este documento — Alcance* [Reglamento (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, art. 6, ap. 1]

Resumen

El Tribunal General desestima el recurso contra la Decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos presentados por Gazprom para dar respuesta a las inquietudes de la Comisión en materia de competencia relativas a los mercados nacionales de suministro de gas en sentido ascendente en los países de Europa central y oriental

La Decisión que aprueba estos compromisos no adolece de los errores procesales o de fondo alegados por la demandante

Entre 2011 y 2015, la Comisión Europea adoptó diversas medidas de investigación del funcionamiento de los mercados del gas en Europa central y oriental. En este contexto, inició una investigación frente a Gazprom PJSC y Gazprom export LLC (en lo sucesivo, conjuntamente, «Gazprom») en relación con el abastecimiento de gas en ocho Estados miembros, a saber, Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovaquia (en lo sucesivo, «países afectados»).

El 22 de abril de 2015, la Comisión envió un pliego de cargos¹ a Gazprom en el que le reprochaba el abuso de su posición dominante en los mercados nacionales de suministro de gas en sentido ascendente en los países afectados a los efectos de impedir en ellos la libre circulación del gas, de manera contraria al artículo 102 TFUE, que prohíbe tales abusos.

En concreto, en el pliego de cargos la Comisión estimó que la estrategia de Gazprom incluía tres conjuntos de prácticas potencialmente anticompetitivas:

- En primer lugar, Gazprom imponía restricciones territoriales en el ámbito de sus contratos de suministro de gas con los mayoristas y con determinados clientes industriales en los países afectados (en lo sucesivo, «cargos relativos a las restricciones territoriales»).
- En segundo lugar, estas restricciones territoriales permitieron a Gazprom aplicar una política tarifaria desleal en cinco países afectados, concretamente Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia, imponiendo precios excesivos (en lo sucesivo, «cargos relativos a las prácticas tarifarias»).
- En tercer lugar, Gazprom condicionó sus suministros de gas en Bulgaria y Polonia a la obtención de determinadas garantías, de parte de los mayoristas, relativas a infraestructuras de transporte de gas. Estas garantías se referían, en particular, a la aceptación, por la demandante, el mayorista polaco Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., del refuerzo del control de Gazprom sobre la gestión de las inversiones en el tramo polaco del gasoducto Yamal, uno de los principales gasoductos de tránsito en Polonia (en lo sucesivo, «cargos Yamal»).

Para resolver estos problemas en materia de competencia, Gazprom presentó un proyecto formal de compromisos a la Comisión y, tras recibir las observaciones de las partes interesadas, un proyecto modificado de compromisos (en lo sucesivo, «compromisos finales»).

¹ Conforme al artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, L 123, p. 18).

En paralelo a este procedimiento, el 9 de marzo de 2017, la demandante presentó una solicitud en la que denunciaba prácticas abusivas de Gazprom que coincidían, en gran parte, con las inquietudes ya expuestas en el pliego de cargos. No obstante, esta denuncia fue desestimada por la Comisión.²

Mediante Decisión de 24 de mayo de 2018 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»),³ la Comisión aprobó y convirtió en obligatorios los compromisos finales presentados por Gazprom y puso fin al procedimiento administrativo, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003.⁴

La demandante interpuso ante el Tribunal un recurso de anulación de esta Decisión, por considerar que, en particular, la Comisión había infringido de diversas maneras el artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003, había violado el principio de proporcionalidad, por cuanto, en su opinión, los compromisos son incompletos e insuficientes, y había infringido también varias disposiciones del Tratado FUE, en especial por cuanto estima que la Decisión es contraria al artículo 194 TFUE y a los objetivos de la política energética de la Unión.⁵

La Sala Octava ampliada del Tribunal General desestima este recurso.

Apreciación del Tribunal

El Tribunal estima que la Decisión impugnada no adolece de ninguno de los errores, ni procesales ni de fondo, invocados por la demandante en los seis motivos de su recurso.

En particular, en primer lugar, el Tribunal desestima el motivo por el que se reprocha a la Comisión haber aceptado los compromisos finales a pesar de que estos no dan respuesta a los cargos Yamal.

A este respecto, el Tribunal recuerda que, en el procedimiento de compromisos establecido en el artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003, las exigencias relacionadas con el respeto del principio de proporcionalidad no implican que todas las inquietudes en materia de competencia expuestas en un análisis preliminar, incluso cuando este análisis, como ocurre en este caso, adopta la forma de un pliego de cargos, deben necesariamente obtener una respuesta en los compromisos propuestos por las empresas interesadas. No obstante, la Comisión debía justificar la falta de compromisos que respondieran a los cargos Yamal en este asunto.

Así, conforme a la obligación que le incumbía a tal efecto, la Comisión presentó las razones por las que no había impuesto tales compromisos. A este respecto, la Comisión hizo referencia, en particular, a una resolución de la Urząd Regulacji Energetyki (Oficina polaca de regulación de la energía) adoptada en mayo de 2015, que, en el marco de la normativa de la Unión Europea

² Decisión C(2019) 3003 final de la Comisión, de 17 de abril de 2019, sobre denegación de solicitud (asunto AT.40497 — Precio polaco del gas). El recurso de anulación de esta Decisión fue estimado por el Tribunal General en su sentencia de 2 de febrero de 2022, *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo/Comisión* (Desestimación de denuncia) (T-399/19).

³ Decisión C(2018) 3106 final de la Comisión Europea, de 24 de mayo de 2018, relativa a un procedimiento de conformidad con el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 54 del Acuerdo EEE (Asunto AT.39816 — Suministro de gas en sentido ascendente en Europea Central y Oriental) (DO 2018, C 258, p. 6).

⁴ Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1).

⁵ La República de Polonia y la República de Lituania, en particular, han intervenido en este procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante.

relativa al sector del gas,⁶ certificaba al gestor del tramo polaco del gasoducto Yamal, Gaz-System S.A., como gestor de red independiente (en lo sucesivo, «decisión de certificación»). Por tanto, aunque Gazprom había intentado reforzar su control sobre la gestión de las inversiones en el tramo polaco del gasoducto Yamal, no es menos cierto que, en el momento de la aprobación de los compromisos finales, de conformidad con la decisión de certificación, quien ejercía un control decisivo sobre estas inversiones era Gaz-System y, además, se habían realizado determinadas inversiones importantes relativas a este tramo.

De este modo, la decisión de certificación disipaba las inquietudes sobre las que versaban los cargos Yamal. Por consiguiente, a la vista de la facultad de apreciación de que dispone la Comisión en el marco de la aceptación de compromisos en virtud del artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003, esta estaba facultada para aceptar los compromisos finales, aunque no incluyeran ninguna medida en respuesta a los cargos Yamal.

Al aceptar los compromisos finales a pesar de que no había compromisos relativos a los cargos Yamal, la Comisión tampoco violó el principio de cooperación leal. A este respecto, el Tribunal desestima la alegación de que la Comisión impidió que las autoridades de competencia y los tribunales nacionales actuaran contra las prácticas a las que se referían dichos cargos. En efecto, si bien estos no pueden adoptar decisiones contrarias a la Decisión impugnada, la Comisión no ha declarado la inexistencia de infracción del Derecho de la competencia de la Unión. Por consiguiente, esta Decisión no obsta a la facultad que tienen las autoridades de competencia y los tribunales nacionales de intervenir en cuanto al comportamiento de Gazprom en relación con los cargos Yamal y a su facultad de aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal rechaza el motivo por el que cuestiona la aceptación por parte de la Comisión de los compromisos finales a pesar de que estos no dan una respuesta adecuada a los cargos relativos a las prácticas tarifarias. A este respecto, Gazprom se comprometió a introducir en los contratos de suministro de gas de una duración de al menos tres años, celebrados con sus clientes en los cinco países afectados, un nuevo proceso de revisión de las fórmulas tarifarias que determinan los precios contractuales. Este nuevo proceso establece, en particular, la conformidad de estas fórmulas con orientaciones tarifarias inscritas en dichos compromisos y la posibilidad de someter las eventuales controversias al respecto a un tribunal arbitral instituido en el seno de la Unión. Según el Tribunal, la Comisión no ha cometido ningún error manifiesto de apreciación a este respecto, incluso al aceptar un compromiso que prevé dicho nuevo proceso de revisión, en lugar de imponer una modificación inmediata de las fórmulas tarifarias en los contratos en cuestión.

La Comisión tampoco incurrió en error de Derecho al declarar, en la Decisión impugnada, que un tribunal arbitral instituido en el seno de la Unión debería respetar y aplicar el Derecho de la Unión en materia de competencia. En efecto, en su sentencia *Eco Swiss*,⁷ el Tribunal de Justicia confirmó que los artículos 101 TFUE y 102 TFUE constituyen disposiciones de orden público, que deben aplicarse de oficio por los tribunales nacionales, los cuales deben estimar un recurso de anulación de un laudo arbitral si consideran que el laudo es contrario a dichos artículos. A la vista de estas consideraciones, y puesto que el Reglamento n.º 1/2003 se refiere a la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, el Tribunal estima que los tribunales nacionales pueden

⁶ Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94).

⁷ Sentencia de 1 de junio de 1999, *Eco Swiss*, (C-126/97, EU:C:1999:269).

también estimar un recurso de anulación de un laudo arbitral si consideran que ese laudo es contrario a una decisión de compromisos adoptada en virtud del artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003.

En tercer lugar, el Tribunal desestima el motivo que cuestiona la aceptación por parte de la Comisión de los compromisos finales a pesar de que estos no dan una respuesta adecuada a los cargos relativos a las restricciones territoriales. Según el Tribunal, la Comisión no ha incurrido en error manifiesto de apreciación a este respecto, incluso en lo que se refiere al compromiso que establece un mecanismo de modificación del punto de suministro del gas.

En cuarto lugar, el Tribunal desestima el motivo basado en que la Comisión incumplió los objetivos de la política energética de la Unión, según se enuncian en el artículo 194 TFUE, apartado 1.

En cuanto a este extremo, el Tribunal señala que, tratándose de un procedimiento de compromisos, la Comisión, en el marco de su análisis preliminar, puede tener en cuenta objetivos perseguidos por otras disposiciones del Tratado, en especial para concluir, con carácter provisional, que no existe infracción de las reglas de competencia. Sin embargo, en lo que se refiere al examen los compromisos presentados, la Comisión se limita a verificar, por una parte, si estos compromisos dan respuestas a las inquietudes que transmitió a la empresa interesada y, por otra parte, si esta última no ha ofrecido compromisos menos gravosos que respondan de una forma igualmente adecuada a dichas inquietudes, si bien el procedimiento no puede conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas de los Tratados.

Además, en cualquier caso, la demandante no ha demostrado que los compromisos finales sean, como tales, contrarios a los objetivos de la política energética o al principio de solidaridad energética.

En quinto lugar, en cuanto a las supuestas irregularidades procedimentales relativas al tratamiento de los cargos Yamal, según el Tribunal, la Comisión no cometió tales irregularidades en su consulta del Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y posiciones dominantes prevista en el artículo 14 del Reglamento n.º 1/2003. En efecto, si bien la consulta del Comité constituye una formalidad sustancial, en este caso no se trata de un comportamiento de la Comisión que haya impedido a este Comité emitir su dictamen con pleno conocimiento de causa ni, por tanto, de una infracción que afecte a la legalidad de la Decisión impugnada. En este contexto, el Tribunal desestima también la alegación de la demandante basada en que la Comisión indujo a error a las partes interesadas en el marco de la prueba de mercado.

En sexto lugar, el Tribunal desestima las alegaciones de la demandante basadas en la vulneración de diversos derechos procesales en la tramitación de su solicitud de 9 de marzo de 2017 en la que denunció supuestas prácticas abusivas de Gazprom que incluían, en gran medida, las inquietudes expuestas en el pliego de cargos.

En lo que respecta a la decisión de la Comisión de no tramitar esta denuncia en el marco del procedimiento administrativo que finalizó con la Decisión impugnada, el Tribunal considera que la incoación, en este caso, de un procedimiento separado para la tramitación de la denuncia no era irregular en sí misma, a la vista de los motivos legítimos expuestos por la Comisión, basados en la economía procesal y en su voluntad de no retrasar la instrucción de un asunto, que se encontraba en una fase avanzada, ampliando su objeto.

El Tribunal precisa, no obstante, que la incoación de un procedimiento separado para tramitar la denuncia no priva a la denunciante de su derecho a recibir, en su condición de denunciante, una copia de la versión no confidencial del pliego de cargos y a expresar su punto de vista por escrito en el procedimiento de compromisos. A este respecto, si bien, durante el desarrollo paralelo de los dos procedimientos, la Comisión mantuvo una ambigüedad en cuanto a la participación de la demandante en el procedimiento de compromisos y a su derecho a recibir una copia del pliego de cargos y a presentar observaciones relativas a este en el marco de ese procedimiento, estas circunstancias no afectaron el ejercicio efectivo de sus derechos en dicho procedimiento, que finalizó con la Decisión impugnada.