



# Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

de 25 de octubre de 2023 \*

«Competencia — Abuso de posición dominante — Mercado interior del gas natural — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE — Mercado regulado — Definición del mercado pertinente — Gasoducto de tránsito rumano<sup>o</sup> 1 — Titular de un derecho de uso exclusivo del gasoducto rumano<sup>o</sup> 1 — Denegación de acceso — Obligación de suministro público — Excepción de la acción estatal — Gestor de la red de transporte — Gestor de almacenamiento — Estrategia contraria a la competencia — Efecto de expulsión — Infracción única y continua — Derecho de defensa»

En el asunto T-136/19,

**Bulgarian Energy Holding EAD**, con domicilio social en Sofía (Bulgaria),

**Bulgartransgaz EAD**, con domicilio social en Sofía,

**Bulgargaz EAD**, con domicilio social en Sofía,

representadas por los Sres. M. Powell, A. Komninos, H. Gafsen y W. De Catelle, abogados,

partes demandantes,

apoyadas por

**República de Bulgaria**, representada por las Sras. L. Zaharieva y T. Mitova, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. H. van Vliet, G. Meessen y J. Szczodrowski y por la Sra. C. Georgieva, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

**Overgas Inc.**, con domicilio social en Sofía, representada por los Sres. S. Cappellari y S. Gröss, abogados,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise y P. Nihoul, la Sra. R. Frendo (Ponente) y el Sr. J. Martín y Pérez de Nanclares, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 29 de septiembre de 2022;

dicta la siguiente

### Sentencia<sup>1</sup>

[*omissis*]

#### I. Antecedentes del litigio

- 2 BEH es una sociedad cuyo capital social se halla íntegramente en manos del Estado búlgaro. Los derechos del Estado búlgaro en BEH son ejercidos por el Ministro de Energía búlgaro. BEH posee varias filiales que operan en el sector de la energía en Bulgaria. En el sector del gas, posee el 100 % del capital de sus filiales Bulgargaz y Bulgartransgaz.
- 3 Bulgargaz es el proveedor público de gas en Bulgaria.
- 4 Bulgartransgaz es:
  - el gestor de la red de transporte de gas (en lo sucesivo, «GRT») autorizado en Bulgaria; como tal, explota la red de transporte de gas búlgara (en lo sucesivo, «red de transporte») y el gasoducto de tránsito búlgaro;
  - el gestor (en lo sucesivo, «GIA») de la única instalación de almacenamiento de gas natural de dicho país situada bajo tierra en Chiren (en lo sucesivo, «instalación de almacenamiento de Chiren»).

#### A. Contexto fáctico

[*omissis*]

<sup>1</sup> Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

## ***1. Sobre el suministro de gas a Bulgaria***

- 6 Durante el período de la infracción, había dos fuentes de suministro de gas a Bulgaria, a saber, la producción nacional y las importaciones procedentes de Rusia. Dado que la producción nacional era insignificante en esa época, el suministro al país dependía casi por completo de las importaciones de gas ruso.
- 7 El gas ruso se transportaba a Bulgaria a través de Ucrania y, posteriormente, Rumanía, mediante tres gasoductos, a saber, los gasoductos de tránsito rumanos 1, 2 y 3, gestionados por Transgaz SA, gestor de la red de transporte de gas en Rumanía.
- 8 El gasoducto de tránsito rumano 1 (en lo sucesivo, «gasoducto rumano 1») atravesaba Rumanía desde el punto de entrada, a saber, la estación de medición de gas Isaccea 1, situado en la frontera ucraniano-rumana, hasta el punto de entrada de la red de transporte Negru Vodă 1, situado en la frontera rumano-búlgara. La red de transporte, que, a su vez, estaba conectada a la instalación de almacenamiento de Chiren, era una red puramente nacional a la que estaban conectados la mayoría de los clientes y las redes de distribución locales de Bulgaria, con excepción de los clientes y las redes de distribución situados en el sudoeste de dicho país.
- 9 Los gasoductos de tránsito rumanos 2 y 3 transportaban el gas ruso desde la frontera ucraniano-rumana hasta la frontera rumano-búlgara, en los puntos de entrada Negru Vodă 2 y 3, y se fusionaban en el territorio búlgaro, formando el gasoducto de tránsito búlgaro. Dicho gasoducto se utilizaba para un suministro limitado en el sudoeste de Bulgaria y transportaba principalmente gas hacia la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Grecia y Turquía.
- 10 Por lo tanto, y al menos hasta abril de 2016, el gasoducto rumano 1 era la única vía posible para transportar gas a Bulgaria para el suministro de la mayor parte del país.
- 11 El gasoducto rumano 1, con una capacidad total de 7 400 millones de metros cúbicos anuales, se construyó en 1974, de conformidad con el Acuerdo Intergubernamental celebrado entre la República Popular de Bulgaria y la República Socialista de Rumanía el 29 de noviembre de 1970 (en lo sucesivo, «Acuerdo Intergubernamental de 1970»).
- 12 El 5 de julio de 1974, la sociedad predecesora de Bulgargaz, Neftochim, celebró un acuerdo con la sociedad Rompetrol, predecesora de Transgaz, para la utilización del gasoducto rumano 1. Dicho acuerdo permaneció en vigor hasta 2005.
- 13 El 18 de febrero de 2003, la República de Bulgaria y Rumanía celebraron un nuevo Acuerdo Intergubernamental (en lo sucesivo, «Acuerdo Intergubernamental de 2003»). En virtud del artículo 3 de dicho Acuerdo, las partes contratantes se comprometieron a obligar a sus respectivos operadores gasísticos, a saber, Bulgargaz y Transgaz, a celebrar un nuevo contrato para la utilización del gasoducto rumano 1, con el fin de reflejar las nuevas tarifas de tránsito.
- 14 Así, el 19 de octubre de 2005, Transgaz y Bulgargaz celebraron un nuevo acuerdo (en lo sucesivo, «acuerdo de 2005»), en virtud del cual Bulgargaz obtuvo el uso exclusivo del gasoducto rumano 1 hasta el 31 de diciembre de 2011. Este contrato garantizaba, en esencia, una capacidad anual de 6 490 millones de metros cúbicos. Como contrapartida, Bulgargaz pagaba a Transgaz un canon anual fijo, independiente de la capacidad realmente utilizada. En 2009, este acuerdo fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2016.

## **2. Sobre el suministro de gas en Bulgaria**

- 15 Durante el período de la infracción, Bulgargaz compraba gas procedente de Rusia y era el único o el principal importador de gas ruso en Bulgaria. También había adquirido la mayor parte de la producción nacional de gas. Bulgargaz era pues el principal proveedor de gas, por una parte, en lo que respecta al comercio mayorista descendente y, por otra, en lo que atañe a los clientes finales, a saber, las empresas directamente conectadas a la red de transporte.
- 16 Durante el período de la infracción, Bulgargaz operaba como proveedor público de gas en los mercados búlgaros en virtud de la licencia n.º JI-214-14/29.11.2006 para el suministro público de gas en el territorio de la República de Bulgaria (en lo sucesivo, «licencia de Bulgargaz»). Dicha licencia le había sido concedida mediante la Decisión n.º P-046 de la Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comisión Reguladora de la Energía y del Agua, Bulgaria; en lo sucesivo, «regulador búlgaro»), de 29 de noviembre de 2006 (en lo sucesivo, «Decisión del regulador búlgaro»), sobre la base de lo dispuesto en la ЗАКОН ЗА ЕНЕРГЕТИКАТА (Ley de la Energía), de 9 de diciembre de 2003 (DV n.º 107, de 9 de diciembre de 2003), modificada por última vez el 13 de diciembre de 2018 (DV n.º 103, de 13 de diciembre de 2018) (en lo sucesivo, «Ley búlgara de la Energía»), por un período de treinta y cinco años (artículo 2.6.1 de dicha licencia).

[omissis]

## **3. Sobre la instalación de almacenamiento de Chiren**

- 21 El gas natural puede almacenarse para su uso posterior en instalaciones subterráneas de almacenamiento de gas. Dichas instalaciones pueden servir de herramienta para ajustar la oferta a la demanda, principalmente teniendo en cuenta las variaciones estacionales de la demanda de gas. Además, especialmente cuando existe una gran dependencia de una única fuente de suministro, dichas instalaciones pueden ofrecer importantes posibilidades de reserva en caso de interrupción del suministro.
- 22 En Bulgaria, la instalación de almacenamiento de Chiren, con una capacidad de 500 millones de metros cúbicos, era la única instalación de almacenamiento existente durante el período de la infracción. Esta no era una instalación de almacenamiento multiciclo, pues el gas solo podía ser inyectado en ella durante los meses «de verano» y retirado durante los meses «de invierno».

[omissis]

## **B. Decisión impugnada**

- 34 En la Decisión impugnada, la Comisión concluyó, en esencia, que las demandantes habían cometido una infracción única y continua del artículo 102 TFUE entre el 30 de julio de 2010 y el 1 de enero de 2015 (véase el considerando 653).

[omissis]

## II. Pretensiones de las partes

56 Las demandantes, apoyadas por la República de Bulgaria, solicitan al Tribunal General, en la formulación final de sus pretensiones, que:

- Acuerde una diligencia de ordenación del procedimiento o una diligencia de prueba, instando a la Comisión a aportar el pliego de cargos en el asunto AT.39816. — Suministro de gas en sentido ascendente en Europea Central y Oriental (en lo sucesivo, «asunto Gazprom»), junto con los documentos allí mencionados en la medida en que se refieran al mercado búlgaro del gas.
- Anule total o parcialmente la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere a ellas o a una de ellas.
- Con carácter subsidiario, anule la multa que se les impuso o reduzca su importe.
- Condene en costas a la Comisión.

57 La Comisión, apoyada por Overgas, solicita al Tribunal General que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a las demandantes.

## III. Fundamentos de Derecho

58 Las demandantes invocan siete motivos, basados respectivamente:

- el primero, en la vulneración de su derecho de defensa, del principio de buena administración y del principio de transparencia;
- el segundo, en la falta de motivación y en la comisión de errores de hecho y de Derecho en lo que concierne a la definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1;
- el tercero, en la consideración errónea de que las demandantes ocupaban una posición dominante en los mercados de referencia;
- el cuarto, en la apreciación errónea de un abuso de posición dominante por su parte;
- el quinto, en la apreciación errónea de la duración de la infracción alegada;
- el sexto, en que se las privó de la posibilidad de poner fin al asunto mediante compromisos, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003;
- el séptimo, en la comisión de errores a la hora de calcular el importe de la multa.

[omissis]

**A. Sobre el segundo motivo, basado en la falta de motivación y en la comisión de errores de hecho y de Derecho en lo que concierne a la definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1**

[omissis]

**1. Sobre la tercera parte, basada en la comisión de errores de Derecho y de apreciación de los hechos en la definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1**

- 79 Las demandantes, apoyadas por la República de Bulgaria, alegan que la definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 adolece de:
- un error de Derecho, en la medida en que la Comisión no distinguió entre los mercados primario y secundario de capacidad en el gasoducto rumano 1;
  - un primer error de apreciación de los hechos, en la medida en que la Comisión no identificó a Transgaz como proveedor de servicios relacionados con la capacidad en gasoducto rumano 1;
  - un segundo error de apreciación de los hechos, en la medida en que la Comisión identificó a Bulgargaz como proveedor de capacidad en dicho gasoducto, y no como comprador.
- 80 Procede comenzar examinando conjuntamente los dos primeros errores señalados por las demandantes.

**a) Sobre los errores de Derecho y de hecho basados, respectivamente, en que la Comisión no distinguió entre los mercados primario y secundario de capacidad en el gasoducto rumano 1 y no identificó a Transgaz como proveedor de dicha capacidad**

- 81 Las demandantes alegan que el Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005 (DO 2009, L 211, p. 36), establece una distinción entre los mercados primario y secundario de la capacidad de gas. Señalan que, en virtud de dicho Reglamento, solo el GRT puede vender capacidad en el mercado primario, mientras que los usuarios de la red solo pueden revender capacidad en el mercado secundario. En consecuencia, consideran que, al no distinguir entre los mercados primario y secundario de la capacidad de gas, la Comisión, por una parte, incurrió en error de Derecho al adoptar una definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 contraria al Reglamento n.º 715/2009 y, por otra parte, no tuvo en cuenta el hecho de que Transgaz era el proveedor en dicho mercado primario.
- 82 A este respecto, es cierto que el Reglamento n.º 715/2009 establece una distinción entre los mercados primario y secundario de la capacidad de gas. En virtud de dicho Reglamento, el mercado primario es el mercado de la capacidad directamente contratada con el GRT (véase el artículo 2, apartado 1, punto 22), mientras que el mercado secundario es el mercado de la capacidad contratada de forma distinta a como se contrata en el mercado primario (véase el artículo 2, apartado 1, punto 6).

- 83 No obstante, el considerando 34 del Reglamento n.º 715/2009 precisa que este último, al igual que las directrices adoptadas en virtud del mismo, se entiende sin perjuicio de la aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia.
- 84 Además, como se desprende de los puntos 2 y 3 de la Comunicación relativa a la definición del mercado, el concepto de mercado en materia de competencia es diferente de otros conceptos de mercado utilizados frecuentemente en otros contextos (sentencia de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartado 97). Su objeto principal es identificar de manera sistemática las restricciones que la competencia impone a las empresas de que se trate (sentencia de 18 de mayo de 2022, Wieland-Werke/Comisión, T-251/19, no publicada, EU:T:2022:296, apartado 40).
- 85 Así, en el marco de aplicación del artículo 102 TFUE, la definición del mercado de referencia se realiza con el fin de establecer los límites de apreciación de la cuestión de si una empresa puede comportarse con independencia de sus competidores, de sus clientes y de los consumidores y si, por tanto, ocupa una posición dominante en el sentido de dicha disposición (sentencias de 9 de noviembre de 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Comisión, 322/81, EU:C:1983:313, apartado 37, y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartado 30).
- 86 De reiterada jurisprudencia se desprende que, para el examen de la posición eventualmente dominante de una empresa, las posibilidades de competencia deben apreciarse en el marco del mercado que agrupa al conjunto de productos o de servicios que, en razón de sus características, son especialmente aptos para satisfacer necesidades permanentes y escasamente sustituibles por otros productos o servicios y que estas posibilidades de competencia también han de apreciarse a la luz de las condiciones de competencia y de la estructura de la oferta y de la demanda (véanse las sentencias de 9 de noviembre de 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Comisión, 322/81, EU:C:1983:313, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 87 Por consiguiente, para determinar si la Comisión estaba obligada a distinguir entre los mercados primario y secundario de la capacidad en el gasoducto rumano 1, es preciso comprobar si, durante el período de la infracción, esta distinción era pertinente en relación con los servicios ofrecidos en cada uno de dichos mercados para definir así el perímetro dentro del cual debía apreciarse la cuestión de si las demandantes ocupaban una posición dominante en ese mercado pertinente.
- 88 Pues bien, consta que, durante el período de la infracción, el gasoducto rumano 1 era la única vía posible para transportar el gas ruso a Bulgaria, de modo que los servicios de capacidad en dicho gasoducto no eran intercambiables con otros servicios en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 86 de la presente sentencia, a efectos del transporte de gas entre Rusia y Bulgaria. De ello se deduce, *a contrario*, y siempre en el sentido de la misma jurisprudencia, que los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 en los mercados primario y secundario constituían un conjunto de servicios especialmente adecuados para satisfacer necesidades constantes y, por tanto, eran intercambiables entre sí.
- 89 A este respecto, la Comisión señaló fundadamente que, durante el período de la infracción, Bulgargaz no solo había reservado, en virtud del acuerdo de 2005, toda la capacidad del gasoducto rumano 1, sino que también podía impedir cualquier intento por parte de Transgaz de asignar capacidad a terceros en el mercado primario (véanse los considerandos 260 y 261 de la Decisión impugnada). En efecto, el artículo 17.1 de dicho acuerdo estipulaba que «el gasoducto

[rumano 1] [estaba] reservado para el uso exclusivo de [Bulgargaz], y [que,] sin el consentimiento de [Bulgargaz,] no [era] posible conectar a otros clientes a ese gasoducto, y no se transportar[ía] ninguna otra cantidad de gas natural».

- 90 Así, a pesar de que Transgaz era el GRT del gasoducto rumano 1, durante el período de la infracción:
- Bulgargaz era el único operador que podía ofrecer servicios de capacidad en dicho gasoducto en el mercado secundario, gracias al uso exclusivo de esa infraestructura que le confería el acuerdo de 2005;
  - Bulgargaz tenía también, en virtud del derecho de consentimiento previo que le confería el acuerdo de 2005, la posibilidad de oponerse a cualquier solicitud de acceso en el mercado primario.
- 91 Por consiguiente, la distinción entre los mercados primario y secundario no era pertinente para el análisis realizado en virtud del artículo 102 TFUE.
- 92 Las demandantes consideran que esta conclusión es errónea porque, según ellas, en virtud del Reglamento n.º 715/2009, Transgaz estaba obligada a recuperar unilateralmente la capacidad no utilizada por Bulgargaz en el gasoducto rumano 1 y a ofrecérsela a terceros, con independencia de la existencia del acuerdo de 2005. A este respecto, señalan que dicho Reglamento y las directrices adjuntas al mismo relativas a los procedimientos de gestión de la congestión contractual, en su redacción vigente hasta el 16 de septiembre de 2012 (en lo sucesivo, «Directrices de 2009»), tienen efecto directo. En consecuencia, sostienen que el hecho de que Rumanía no haya aplicado dichas normas no puede ir en su detrimento.
- 93 A este respecto, procede recordar que, en virtud del Reglamento n.º 715/2009:
- la capacidad firme es la capacidad de transporte de gas garantizada contractualmente como ininterrumpible por el GRT (véase el artículo 2, apartado 1, punto 16);
  - la capacidad técnica es la máxima capacidad garantizada que puede ofrecer el GRT a los usuarios de la red, teniendo en cuenta la integridad de la red y los requisitos de funcionamiento de la red de transporte (véase el artículo 2, apartado 1, punto 18);
  - se da una congestión contractual cuando el nivel de la demanda de capacidad firme es superior a la capacidad técnica (véase el artículo 2, apartado 1, punto 21);
  - la capacidad no utilizada es la capacidad firme que un usuario de la red ha adquirido en virtud de un contrato de transporte, pero que, en el momento de la finalización del plazo establecido en el contrato, dicho usuario no ha nominado (véase el artículo 2, apartado 1, punto 4);
  - la capacidad interrumpible es la capacidad de transporte que puede ser interrumpida por el GRT con arreglo a las condiciones estipuladas en el contrato de transporte (véase el artículo 2, apartado 1, punto 13).
- 94 El artículo 16, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 715/2009 establece que, en caso de congestión contractual, el GRT ofrecerá la capacidad no utilizada en el mercado primario, al menos con un día de antelación y con carácter interrumpible.

- 95 Las Directrices de 2009, que completaron el Reglamento n.º 715/2009, establecían, en su punto 2.2, apartado 1, que, en caso de no utilización de la capacidad contratada, los GRT debían poner esta capacidad a disposición del mercado primario en condiciones interrumpibles, a través de contratos de duración variable. Sin embargo, esta obligación solo se refería al supuesto de que el usuario de la red de que se trate no ofreciera la capacidad no utilizada en el mercado secundario a un precio razonable.
- 96 En cambio, por lo que respecta a la posibilidad de retirar y reasignar una capacidad no utilizada como capacidad firme, las Directrices de 2009 establecían únicamente, en su punto 2.2, apartado 4, que, cuando procediera, los GRT procurarían ofrecer al menos partes de la capacidad no utilizada en forma de capacidad firme.
- 97 Del artículo 16, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 715/2009, interpretado a la luz de las Directrices de 2009, se desprenden dos apreciaciones. En primer lugar, Transgaz solo debía ofrecer las capacidades no utilizadas en el gasoducto rumano 1 si Bulgargaz no las ofrecía en el mercado secundario a un precio razonable. En segundo lugar, en tal caso, Transgaz solo estaba obligada a ofrecer la capacidad no utilizada de Bulgargaz a terceros como capacidad a corto plazo e interrumpible, y no como capacidad firme.
- 98 Pues bien, en el considerando 35 de la Decisión impugnada, no rebatido por las demandantes, la Comisión señaló que los proveedores de gas sucesivos no podían normalmente basarse en la capacidad interrumpible para cumplir sus obligaciones de suministro frente a sus clientes, ya que dicha capacidad no estaba garantizada por el GRT. Por consiguiente, la oferta por parte de Transgaz de la capacidad no utilizada por Bulgargaz como capacidad a corto plazo e interrumpible no habría permitido a dicho GRT satisfacer las necesidades constantes de las empresas que deseaban obtener acceso al gasoducto rumano 1.
- 99 La modificación de las Directrices de 2009 mediante la adopción de la Decisión 2012/490/UE de la Comisión, de 24 de agosto de 2012, que modifica el anexo I del Reglamento n.º 715/2009 (DO 2012, L 231, p. 16; en lo sucesivo, «Directrices de 2012»), confirma que la obligación prevista en el artículo 16, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2009 era insuficiente. En efecto, del considerando 2 de la Decisión 2012/490/UE se desprende que las Directrices de 2012 se adoptaron porque la práctica había puesto de manifiesto que, pese a aplicarse determinados principios de gestión de la congestión, tales como la oferta de capacidades interrumpibles, la congestión contractual seguía dificultando el fomento de un mercado interior del gas que funcionara correctamente.
- 100 Por consiguiente, para resolver esta situación, las Directrices de 2012 establecieron cuatro procedimientos diferentes que tenían por objeto permitir a los GRT, en caso de congestión contractual, reasignar la capacidad no utilizada como capacidad firme. Solo tres de estos procedimientos debían aplicarse a partir del 1 de octubre de 2013 y, por tanto, durante el período de la infracción.
- 101 En el caso de autos, las demandantes se refieren a dos de esos mecanismos, a saber, por una parte, el mecanismo de aumento de la capacidad mediante un régimen de sobresuscripción y readquisición, previsto en el punto 2.2.2 de las Directrices de 2012 (en lo sucesivo, «mecanismo de sobresuscripción y readquisición»), y, por otra parte, el mecanismo de utilización o pérdida a largo plazo, previsto en el punto 2.2.5 de dichas Directrices (en lo sucesivo, «mecanismo de utilización o pérdida»), y, considerado conjuntamente con el mecanismo de sobresuscripción y readquisición, «mecanismos de incentivos»).

- 102 En primer lugar, el mecanismo de sobresuscripción y readquisición permitía al GRT aumentar la capacidad de su red ofreciendo una capacidad adicional como capacidad firme superior a la que podía transportarse. El GRT debía volver a adquirir la capacidad finalmente nominada por los usuarios que excediera de lo que la red de transporte de gas podía transportar (véase el punto 2.2.2, apartados 1 y 6, de las Directrices de 2012). Para incitar al GRT a asumir los riesgos relacionados con la sobreventa, el sistema preveía una compensación económica (véase el punto 2.2.2, apartado 3, de las Directrices de 2012).
- 103 Para que el mecanismo de sobresuscripción y readquisición pudiera aplicarse, las Directrices de 2012 establecían que debía ser aprobado previamente por la autoridad reguladora nacional (en lo sucesivo, «regulador nacional») y ser objeto de consultas con los reguladores nacionales de los Estados miembros adyacentes (véase el punto 2.2.2, apartado 1, de dichas Directrices).
- 104 En segundo lugar, en virtud del mecanismo de utilización o pérdida, los reguladores nacionales debían exigir a los GRT que retirasen parcial o totalmente la capacidad contratada infrautilizada de forma sistemática en un punto de interconexión por parte de un usuario de la red si este no había vendido u ofrecido en circunstancias realistas su capacidad no utilizada y si otros usuarios de la red solicitaban capacidad firme (véase el punto 2.2.5, apartado 1, de las Directrices de 2012).
- 105 Sin embargo, para que el GRT pudiera utilizar el mecanismo de utilización o pérdida, el regulador nacional debía determinar previamente que concurrían los requisitos establecidos en las Directrices de 2012 para que un GRT pudiera retirar la capacidad (véase el punto 2.2.5, apartados 1 y 4, de las Directrices de 2012).
- 106 Las demandantes aducen, en esencia, que, a partir de 2012, Transgaz habría podido utilizar los mecanismos de incentivos para retirar unilateralmente la capacidad no utilizada por Bulgargaz en el gasoducto rumano 1 y reasignarla a terceros.
- 107 A este respecto, de los anteriores apartados 103 a 105 se desprende que, para que estos mecanismos de incentivos pudieran aplicarse, el regulador rumano debía adoptar determinadas medidas previas.
- 108 Pues bien, en los considerandos 293 y 294 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que, en aquel momento, el regulador rumano no había adoptado las medidas previas necesarias para permitir al GRT utilizar los mecanismos de incentivos.
- 109 No obstante, las demandantes niegan la necesidad de la intervención del regulador rumano para que Transgaz pudiera ofrecer a terceros la capacidad no utilizada por Bulgargaz en el gasoducto rumano 1.
- 110 El análisis de la postura de las demandantes muestra que es insostenible. En efecto, a falta de intervención previa del regulador nacional durante el período de la infracción, los mecanismos de incentivos no podían aplicarse (véanse los anteriores apartados 103 y 105). Esto significa que, durante ese período, Transgaz no habría podido servirse de esos mecanismos para retirar unilateralmente la capacidad no utilizada por Bulgargaz en el gasoducto rumano 1 y ofrecerla a terceros como capacidad firme. Por consiguiente, en virtud del Reglamento n.º 715/2009, Transgaz solo podía ofrecer dicha capacidad no utilizada a terceros como capacidad a corto plazo e interrumpible.

- 111 Pues bien, como se desprende del anterior apartado 98, una oferta a corto plazo e interrumpible no habría permitido a Transgaz, en la práctica, eludir las restricciones impuestas por el acuerdo de 2005 y, de este modo, responder a las necesidades constantes de los proveedores que deseaban tener acceso al gasoducto rumano 1, dado que tal capacidad no habría tenido atractivo para los proveedores de gas sucesivos, puesto que no les permitía cumplir sus obligaciones de suministro respecto de sus clientes.
- 112 En estas circunstancias, la distinción entre los mercados primario y secundario de capacidad de gas no era pertinente en el caso de autos para apreciar si las demandantes gozaban de una posición dominante en relación con los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1. En efecto, como se ha señalado en el anterior apartado 89, como consecuencia del acuerdo de 2005, Bulgargaz no solo era, durante todo el período de la infracción, el único proveedor posible de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 en el mercado secundario, sino que también controlaba el acceso de terceros al mercado primario gracias a la exclusividad de uso de dicho gasoducto y al derecho de consentimiento previo del que era titular en virtud del acuerdo de 2005. Del mismo modo, dado que Transgaz solo podía ofrecer capacidad no utilizada, sin el consentimiento de Bulgargaz, como capacidad a corto plazo e interrumpible durante el período de la infracción, la Comisión no incurrió en error de apreciación al considerar que Transgaz no era un proveedor en el contexto de la definición del mercado de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1.
- 113 Las demás alegaciones formuladas por las demandantes no desvirtúan estas conclusiones.
- 114 En primer lugar, las demandantes alegan que la definición del mercado de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 adoptada por la Comisión se aparta de su práctica decisoria.
- 115 Pues bien, procede recordar que la Comisión ha de efectuar un análisis individual de cada una de las operaciones notificadas en función de las características propias de cada asunto, sin encontrarse vinculada por decisiones anteriores que afectan a otros operadores económicos, a otros mercados de productos y servicios o a otros mercados geográficos en distintos períodos de tiempo (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2009, *Clearstream/Comisión*, T-301/04, EU:T:2009:317, apartado 55 y jurisprudencia citada). Además, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una práctica decisoria anterior que puede ser modificada en función del cambio de las circunstancias o de la evolución del análisis de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de mayo de 2015, *Niki Luftfahrt/Comisión*, T-162/10, EU:T:2015:283, apartados 142 y 143).
- 116 Por lo tanto, las demandantes no pueden cuestionar las declaraciones de la Comisión alegando que difieren de las realizadas con anterioridad en otro asunto (sentencia de 14 de diciembre de 2005, *General Electric/Comisión*, T-210/01, EU:T:2005:456, apartado 118; véase también la sentencia de 9 de septiembre de 2009, *Clearstream/Comisión*, T-301/04, EU:T:2009:317, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 117 En segundo lugar, las demandantes alegan que la *Legea nr. 123/2012 energiei electrice și a gazelor naturale* (Ley n.º 123/2012 relativa a la Electricidad y al Gas Natural), de 10 de julio de 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 485, de 16 de julio de 2012; en lo sucesivo, «Ley rumana de la Energía»), incorporó el Reglamento n.º 715/2009 y proporcionó a Transgaz, en su condición de GRT, facultades de retirada de la capacidad no utilizada en el gasoducto rumano 1. A este respecto, se remiten a los artículos 130, apartado 1, y 194 de dicha Ley, así como a la

Metodología de asignación de la capacidad en el gasoducto rumano 1, publicada por el regulador rumano el 11 de julio de 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 472, de 11 de julio de 2012; en lo sucesivo, «Metodología de asignación de la capacidad»).

- 118 No cabe acoger esta alegación por las siguientes razones.
- 119 En primer término, el artículo 130, apartado 1, de la Ley rumana de la Energía no era aplicable al gasoducto rumano 1. En efecto, esta disposición obligaba al GRT a garantizar la asignación de capacidad en los gasoductos de interconexión, de conformidad con el Reglamento n.º 715/2009 [véase el artículo 130, apartado 1, letra q), de la Ley rumana de la Energía]. Según dicha Ley, un gasoducto de interconexión era un gasoducto de transporte que cruzaba una frontera entre dos Estados miembros de la Unión con el único fin de conectar las redes de transporte de gas de esos dos Estados (véase el artículo 100, apartado 34, de dicha Ley). Pues bien, el gasoducto rumano 1 no estaba conectado a la red de transporte de gas rumana durante el período de la infracción y, por tanto, no era un gasoducto de interconexión en el sentido del artículo 130, apartado 1, de la Ley rumana de la Energía.
- 120 En segundo término, el artículo 194 de la Ley rumana de la Energía establecía que la infracción, por el GRT, de las disposiciones referidas a los mecanismos relativos a la asignación de capacidad y a la gestión de la congestión previstas por el Derecho de la Unión también constituía una infracción de las normas rumanas aplicables en la materia (véase el artículo 194, apartado 36, de dicha Ley). Sin embargo, en la medida en que, como se desprende del anterior apartado 110, la normativa de la Unión en vigor en aquel momento no permitía a Transgaz retirar capacidad no utilizada y retribuir la a terceros como capacidad firme, el artículo 194 de la Ley rumana de la Energía tampoco la facultaba para actuar de ese modo.
- 121 En tercer término, la Metodología de asignación de la capacidad no obligaba a Transgaz, como GRT, a retirar toda capacidad existente no utilizada por Bulgargaz, sino que únicamente la obligaba a vender la capacidad disponible en dicho gasoducto (véase el artículo 1 de la citada Metodología), a saber, la capacidad que no era objeto de un contrato. Pues bien, en virtud del artículo 17.1 del acuerdo de 2005 «el gasoducto [rumano 1 estaba] reservado para el uso exclusivo de [Bulgargaz], y sin el consentimiento de [Bulgargaz,] no [era] posible conectar a otros clientes a ese gasoducto, y no se transportar[ía] ninguna otra cantidad de gas natural salvo la entregada por [Bulgargaz] a [Transgaz] en [la estación de medición de gas] Isaccea 1». Habida cuenta de que dicho acuerdo permaneció en vigor durante todo el período de la infracción, procede declarar que no existía ninguna capacidad disponible que Transgaz hubiera podido vender a terceras empresas en dicho gasoducto en aquella época.
- 122 Por consiguiente, procede desestimar las imputaciones según las cuales la Comisión incurrió en error de Derecho al no distinguir entre los mercados primario y secundario de capacidad en el gasoducto rumano 1 y en error de apreciación al no identificar a Transgaz como proveedor de dicha capacidad.

***b) Sobre el error de hecho, basado en la identificación de Bulgargaz como proveedor en el gasoducto rumano 1***

- 123 En primer lugar, las demandantes alegan que Bulgargaz era únicamente un adquirente de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 en el mercado primario de dichos servicios, y no un proveedor de tales servicios.

- 124 Pues bien, la Decisión impugnada no califica a Bulgargaz de proveedor en el mercado primario de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1. En efecto, la Comisión se limitó a indicar que Transgaz había atribuido capacidad a Bulgargaz en ese mercado primario al celebrar el acuerdo de 2005 (véase el considerando 291 de la Decisión impugnada). No obstante, según se desprende de los anteriores apartados 89 y 90, habida cuenta de la exclusividad de uso de dicho gasoducto y del derecho de consentimiento previo concedidos a Bulgargaz por el artículo 17.1 de dicho acuerdo, que permaneció en vigor durante todo el período de la infracción, la Comisión declaró que Transgaz no podía ofrecer a terceros capacidad en el mercado primario sin el consentimiento de Bulgargaz y que, por tanto, esta última era la única que podía proporcionar a los terceros acceso al gasoducto rumano 1 (véanse los considerandos 261, 288 y 306 de la Decisión impugnada).
- 125 Por consiguiente, procede desestimar la alegación de las demandantes según la cual la Comisión calificó erróneamente a Bulgargaz de proveedor en el mercado primario de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1.
- 126 En segundo lugar, las demandantes alegan que la Comisión concluyó erróneamente, en el considerando 292 de la Decisión impugnada, que Bulgargaz podía revender capacidad en el mercado secundario del gasoducto rumano 1 durante el período de la infracción, siendo así que Transgaz aún no había adoptado las normas que permitieran tales intercambios de conformidad con el artículo 22 del Reglamento n.º 715/2009.
- 127 A este respecto, es cierto que el artículo 22 del Reglamento n.º 715/2009 obligaba a los GRT a adoptar determinadas medidas para permitir y facilitar el intercambio de capacidad en el mercado secundario. No obstante, procede señalar que el 31 de enero de 2013 Bulgargaz celebró un acuerdo con Overgas en virtud del cual se concedió a esta última acceso al gasoducto rumano 1, siendo así que Transgaz aún no había adoptado las medidas contempladas en el artículo 22 de dicho Reglamento.
- 128 En consecuencia, tal y como declaró la Comisión en el considerando 292 de la Decisión impugnada, el hecho de que Transgaz no hubiera adoptado las medidas previstas en el artículo 22 del Reglamento n.º 715/2009 no constituía, en la práctica, un obstáculo para que Bulgargaz pudiera ofrecer capacidad en el mercado secundario de capacidad en el gasoducto rumano 1.
- 129 De ello se sigue que la alegación de las demandantes de que la Comisión incurrió en error de hecho al considerar que Bulgargaz podía proporcionar capacidad en el gasoducto rumano 1 carece de fundamento.
- 130 En consecuencia, procede desestimar la presente parte del segundo motivo y, por lo tanto, el segundo motivo su totalidad.

**B. Sobre el tercer motivo, basado en la apreciación errónea de que las demandantes ocupaban una posición dominante en los mercados de referencia**

- 131 Las demandantes rebaten la conclusión expuesta en los considerandos 426 y 427 de la Decisión impugnada, según la cual el grupo BEH ocupaba, a través de Bulgargaz y de Bulgartransgaz, una posición dominante en los cinco mercados pertinentes.

132 Este motivo consta de dos partes. Las demandantes alegan que la Comisión concluyó erróneamente, por una parte, que Bulgargaz ocupaba una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 y, por otra parte, que BEH ocupaba indirectamente tal posición en los cinco mercados de que se trata.

***1. Sobre la primera parte del tercer motivo, basada en la apreciación errónea de que Bulgargaz ocupaba una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1***

133 En primer lugar, las demandantes aducen que la definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 adolece de errores de hecho y de Derecho. En consecuencia, consideran que la conclusión según la cual Bulgargaz es dominante en ese mercado también es errónea.

134 A este respecto, del análisis del segundo motivo se desprende que la Comisión no incurrió en error de hecho ni de Derecho al definir el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1. De ello se desprende que debe desestimarse de entrada la primera alegación de las demandantes.

135 En segundo lugar, las demandantes estiman que, incluso en el supuesto de que la definición del mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 fuera correcta, la apreciación de la Comisión según la cual Bulgargaz ocupaba en él una posición dominante es errónea.

136 Las demandantes alegan, más concretamente, que la Decisión impugnada no contiene un análisis de la estructura del mercado o del poder de mercado de las empresas activas en el gasoducto rumano 1, incumpliendo los requisitos recogidos en los apartados 13 a 15 de la Comunicación relativa a las orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo [102 TFUE] a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes (DO 2009, C 45, p. 7). En consecuencia, consideran que la Comisión no demostró de modo suficiente con arreglo a Derecho que Bulgargaz fuera dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1.

137 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la posición dominante a que se refiere el artículo 102 TFUE atañe a una situación de poder económico en que se encuentra una empresa y que permite a esta impedir que haya una competencia efectiva en el mercado de referencia, confiriéndole la posibilidad de comportarse con un grado apreciable de independencia frente a sus competidores, sus clientes y, finalmente, los consumidores. La existencia de una posición dominante es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, tomados por separado, no serían necesariamente determinantes (sentencias de 14 de febrero de 1978, *United Brands y United Brands Continentaal/Comisión*, 27/76, EU:C:1978:22, apartados 65 y 66, y de 13 de febrero de 1979, *Hoffmann-La Roche/Comisión*, 85/76, EU:C:1979:36, apartados 38 y 39).

138 Además, la existencia de una posición dominante no excluye la posibilidad de que exista cierta competencia, pero coloca a la empresa que la disfruta en situación, si no de decidir, por lo menos de influir notablemente en las condiciones en que se desarrollará esa competencia y, en todo caso, de actuar en gran medida sin necesidad de tenerla en cuenta y sin que, no obstante, esa actitud le perjudique (sentencia de 13 de febrero de 1979, *Hoffmann-La Roche/Comisión*, 85/76, EU:C:1979:36, apartado 39).

139 En el caso de autos, la Comisión señaló que las infraestructuras de transporte de gas constituían un monopolio natural y que, por tanto, la empresa que controlaba la capacidad en dichas infraestructuras era un socio comercial ineludible, cuyo poder de mercado no podía neutralizarse. Por lo que respecta al gasoducto rumano 1, la Comisión concluyó que, durante el período de la infracción, era Bulgargaz quien controlaba cualquier posibilidad de acceso de terceros a dicho gasoducto (véanse los considerandos 335, 418 y 420 de la Decisión impugnada).

140 Las demandantes estiman que esta apreciación adolece de cuatro errores.

***a) Sobre la primera imputación, basada en que la Comisión consideró erróneamente que Bulgargaz controlaba el acceso de terceros al gasoducto rumano 1***

141 Las demandantes sostienen que la Comisión consideró erróneamente que Bulgargaz controlaba el acceso de terceros al gasoducto rumano 1. Afirman que dicho control era ejercido por Transgaz, como GRT de dicha infraestructura.

142 En apoyo de esta alegación las demandantes aducen, en primer lugar, que, pese a que el acuerdo de 2005 era un contrato de exclusividad, solo se confirieron a Bulgargaz derechos de consulta respecto de la posibilidad de ofrecer capacidad a terceros, derechos de los que nunca se sirvió.

143 A este respecto, procede recordar que, según el tenor del artículo 17.1 del acuerdo de 2005, «el gasoducto [rumano 1] está reservado para el uso exclusivo de [Bulgargaz], y sin el consentimiento de [Bulgargaz,] no es posible conectar otros clientes a ese gaseoducto, y no se transportará ninguna otra cantidad de gas natural».

144 Por lo tanto, es evidente que Transgaz no podía ofrecer a terceros capacidad en el gasoducto rumano 1 sin obtener el consentimiento previo de Bulgargaz.

145 Esta interpretación del acuerdo de 2005 se ve corroborada por las conversaciones que tuvieron lugar entre Transgaz y BEH en su reunión de 24 de enero de 2011. En efecto, del acta de dicha reunión preparada por BEH, de fecha 31 de enero de 2011, se desprende que Transgaz preguntó a BEH si era posible recuperar una parte de la capacidad no utilizada en el gasoducto rumano 1 para la futura construcción de una terminal de gas natural licuado cerca de Constanza (Rumanía) (en lo sucesivo, «terminal de Constanza»). BEH respondió que toda la capacidad de dicho gaseoducto se había reservado para Bulgargaz, pero que la posibilidad mencionada por Transgaz podía, no obstante, ser objeto de un debate que debía tener lugar, antes de nada, a nivel gubernamental [véase el considerando 297, letra a), de la Decisión impugnada].

146 De ello se sigue que, contrariamente a lo que alegan las demandantes, el acuerdo de 2005 no confería a Bulgargaz meros derechos de consulta, sino que le otorgaba una verdadera facultad de prestar su consentimiento previo por lo que respecta a todo intento de Transgaz de recuperar capacidad no utilizada en el gasoducto rumano 1, incluso para ofrecer tal capacidad a terceros.

147 En segundo lugar, las demandantes consideran que el hecho de que Bulgargaz haya subarrendado una parte de su capacidad a Overgas desde 2013 no respalda la conclusión de que Bulgargaz controlaba el acceso al gasoducto rumano 1. Sostienen que ello no era más que un gesto de buena fe de Bulgargaz hacia Overgas, habida cuenta de que aún no se habían establecido las normas que permitían los intercambios en el mercado secundario.

- 148 A este respecto, procede señalar que el hecho de que Bulgargaz haya subarrendado a Overgas una parte de la capacidad del gasoducto rumano 1, con independencia del carácter alegado de buena fe que haya podido tener este acto, ilustra que, de hecho, Bulgargaz logró dar a terceros acceso a ese gasoducto, pese a la inexistencia de normas que regulasen el mercado secundario de los servicios de capacidad.
- 149 Esta circunstancia era pertinente para el análisis efectuado en la Decisión impugnada, dado que, en virtud del acuerdo de 2005, Bulgargaz había reservado la capacidad en el gasoducto rumano 1 en condiciones de exclusividad. En consecuencia, un tercero que deseara tener acceso a ese gasoducto durante el período de la infracción solo lo habría obtenido si Bulgargaz hubiera dado su consentimiento para que Transgaz ofreciera capacidad con arreglo al artículo 17.1 del acuerdo de 2005, o si Bulgargaz hubiera aceptado subarrendar una parte de su capacidad, como hizo con Overgas a partir del 1 de enero de 2013.
- 150 De ello se sigue que la Comisión consideró fundadamente que Bulgargaz controlaba el acceso de terceros al gasoducto rumano 1 durante el período de la infracción.
- 151 Por lo tanto, procede desestimar la primera imputación.

***b) Sobre la segunda imputación, basada en que la Comisión no identificó a Transgaz como proveedor de servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1***

- 152 Las demandantes consideran que la apreciación de la posición dominante de Bulgargaz en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 adolece de un error de hecho, en la medida en que no identifica a todos los proveedores de servicios de capacidad presentes en ese mercado.
- 153 Sobre este punto, las demandantes reprochan a la Comisión haber hecho caso omiso de que Bulgargaz no era el GRT del gasoducto rumano 1 y que Transgaz tenía facultades normativas que le permitían retirar la capacidad no utilizada de manera unilateral para ofrecerla a terceros. A su parecer, al actuar de este modo, la Comisión no identificó al proveedor principal y dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1.
- 154 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, como se desprende de los anteriores apartados 89 y 90 y del análisis de la primera imputación, la Comisión declaró que, aunque Bulgargaz no era el GRT del gasoducto rumano 1, controlaba el acceso al mismo en virtud del acuerdo de 2005.
- 155 En segundo lugar, de la Decisión impugnada se desprende que, antes de examinar la cuestión de si Bulgargaz disfrutaba de una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1, la Comisión concluyó fundadamente que, durante el período de la infracción, Transgaz no habría podido retirar capacidad unilateralmente y ofrecerla a terceros como capacidad firme (véanse los anteriores apartados 97 y 98).
- 156 A este respecto, en su análisis, la Comisión indicó que las Directrices de 2012, en virtud de las cuales los GRT podían aplicar los mecanismos de incentivos, que les permitían combatir la acumulación de capacidad y ofrecer así capacidad contratada no utilizada a terceros a largo plazo, no entraron en vigor hasta el 1 de octubre de 2013. Asimismo, señaló que, para que Transgaz pudiera aplicar estos mecanismos, dichas Directrices exigían que el regulador rumano

adoptara previamente determinadas medidas y que, en el caso de autos, tales medidas no habían sido adoptadas antes de que finalizara el período de la infracción (véanse los considerandos 293 y 294 de la Decisión impugnada).

- 157 Por consiguiente, las demandantes no pueden alegar que el análisis de la Comisión hizo caso omiso de que Transgaz era el GRT del gasoducto rumano 1 o que no examinó la cuestión relativa a las facultades normativas de esta, antes de concluir que Bulgargaz ocupaba una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en dicho gasoducto.
- 158 Las demandantes estiman, en cualquier caso, que la interpretación que hace la Comisión del marco normativo aplicable es errónea y que la intervención del regulador rumano no era necesaria para que Transgaz pudiera ofrecer a terceros la capacidad no utilizada por Bulgargaz en el gasoducto rumano 1.
- 159 Pues bien, procede recordar que, durante el período de la infracción, el Reglamento n.º 715/2009, interpretado a la luz de las Directrices de 2009 y de 2012, no permitía a Transgaz ofrecer a terceros la capacidad no utilizada por Bulgargaz en el gasoducto rumano 1 como capacidad firme sin el consentimiento de esta última. En efecto, el marco normativo entonces aplicable solo permitía a Transgaz retirar unilateralmente la capacidad contratada no utilizada por Bulgargaz para ofrecerla a terceros como capacidad interrumpible y a corto plazo, lo que, como se desprende de los anteriores apartados 93 a 111, habría sido insuficiente para permitir a Transgaz dar un acceso a terceros que les permitiese cumplir sus obligaciones frente a sus clientes. En cambio, la posibilidad de ofrecer capacidad no utilizada como capacidad firme requería la intervención previa del regulador rumano, como se desprende de los anteriores apartados 102 a 107. Pues bien, este último no adoptó las medidas necesarias durante el período de la infracción.
- 160 De ello se sigue que, durante el período de la infracción, sin el consentimiento de Bulgargaz, Transgaz solo podía ofrecer a terceros servicios de capacidad limitados e insuficientes en el gasoducto rumano 1. Por consiguiente, el hecho de que el marco normativo de la Unión permitiera a Transgaz ofrecer capacidad no utilizada como capacidad a corto plazo e interrumpible no bastaba para permitirle eludir las restricciones impuestas por el artículo 17.1 del acuerdo de 2005 y no podía, por tanto, tener un efecto considerable sobre el control efectivo ejercido por Bulgargaz sobre el gasoducto rumano 1.
- 161 En estas circunstancias, procede declarar que la Comisión actuó fundadamente al no identificar a Transgaz como una verdadera fuente de suministro alternativa para terceros que desearan tener acceso al gasoducto rumano 1 durante el período de la infracción.
- 162 Esta conclusión no se ve desvirtuada por las demás alegaciones de las demandantes.
- 163 En primer lugar, en apoyo de su alegación según la cual Transgaz habría podido retirar unilateralmente a Bulgargaz capacidad en el gasoducto rumano 1, las demandantes invocan el Reglamento (UE) n.º 984/2013 de la Comisión, de 14 de octubre de 2013, por el que se establece un código de red sobre los mecanismos de asignación de capacidad en las redes de transporte de gas y se completa el Reglamento n.º 715/2009 (DO 2013, L 273, p. 5).

- 164 Pues bien, del artículo 28 del Reglamento n.º 984/2013 se desprende que las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento no entraron en vigor hasta el 1 de noviembre de 2015, es decir, después de que hubiera finalizado el período de la infracción. En consecuencia, estas disposiciones no pueden influir en la apreciación de los hechos y la alegación de las demandantes debe desestimarse de entrada por inoperante.
- 165 En segundo lugar, las demandantes reprochan a la Comisión que no hubiera recabado el punto de vista de Transgaz y del regulador rumano sobre la cuestión de si Bulgargaz disfrutaba de una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1.
- 166 Esta alegación debe desestimarse en la medida en que, para evaluar las facultades conferidas a los GRT por el Derecho de la Unión y por el Derecho nacional aplicable y, de este modo, pronunciarse sobre si Bulgargaz disfrutaba de una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1, la apreciación jurídica de la Comisión no dependía del punto de vista de Transgaz ni del regulador rumano.
- 167 En tercer lugar, las demandantes aducen, en esencia, que la Comisión no podía concluir que Bulgargaz era dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 porque ya había concluido, en el asunto AT.40335 — Interconectores de gas de Rumanía (en lo sucesivo, «asunto Transgaz»), que Transgaz ocupaba una posición dominante en ese mismo mercado.
- 168 A este respecto, de la Decisión C(2020) 1232 de la Comisión, de 6 de marzo de 2020, relativa a un procedimiento incoado de conformidad con el artículo 102 TFUE (asunto Transgaz), en su versión publicada en su sitio de Internet, se desprende que, al término del análisis preliminar de este asunto, la Comisión concluyó que Transgaz disfrutaba de una posición dominante, en el sentido del artículo 102 TFUE, en el mercado del transporte de gas natural en Rumanía, incluido el transporte mediante interconexiones con los países vecinos. No obstante, precisó que los tres gasoductos de tránsito explotados paralelamente por Transgaz —entre ellos el gasoducto rumano 1, que suministraba gas al mercado búlgaro— no formaban parte de su análisis preliminar, dado que no estaban conectados a la red de transporte de gas rumana (véase el considerando 25 de la Decisión de 6 de marzo de 2020).
- 169 Por lo tanto, la Comisión no concluyó, en el asunto Transgaz, que la empresa objeto de esa investigación ocupara una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1.
- 170 Por consiguiente, procede desestimar la alegación de las demandantes basada en que las conclusiones preliminares de la Comisión en el asunto Transgaz le impedían concluir que Bulgargaz era dominante en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 durante el período de la infracción.
- 171 En consecuencia, debe desestimarse la segunda alegación.

[omissis]

### **C. Sobre el cuarto motivo, basado en la apreciación errónea de un abuso de posición dominante por parte de las demandantes**

223 El cuarto motivo se articula, en esencia, en torno a seis submotivos. Los tres primeros se basan, respectivamente, en los errores de hecho y de Derecho de que, según las demandantes, adolece la Decisión impugnada en lo que respecta a la consideración de que existía, por parte de las demandantes, una denegación de acceso:

- al gasoducto rumano 1;
- a la red de transporte;
- a la instalación de almacenamiento de Chiren.

[omissis]

#### **1. Principios y jurisprudencia aplicables**

[omissis]

##### **a) Sobre el concepto de «abuso de posición dominante»**

235 A tenor del artículo 102 TFUE, párrafo primero, será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo.

236 Por tanto, sobre la empresa que ocupa una posición dominante recae una responsabilidad especial, la de no perjudicar, con su conducta, a la competencia efectiva y no falseada en el mercado interior (sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión, C-413/14 P, EU:C:2017:632, apartado 135; véase también la sentencia de 25 de marzo de 2021, Slovak Telekom/Comisión, C-165/19 P, EU:C:2021:239, apartado 40 y jurisprudencia citada).

237 Si bien el Artículo 102 TFUE enumera varias prácticas abusivas, dicha enumeración no agota las formas de explotación abusiva de posición dominante prohibidas por el Tratado FUE (véase la sentencia de 15 de marzo de 2007, British Airways/Comisión, C-95/04 P, EU:C:2007:166, apartado 57 y jurisprudencia citada).

238 Así, según reiterada jurisprudencia, el concepto de «explotación abusiva de una posición dominante» en el sentido del artículo 102 TFUE es un concepto objetivo que se refiere a las actividades de una empresa en posición dominante que producen el efecto de obstaculizar, por medios diferentes de los que rigen una competencia normal de productos o servicios con arreglo a las prestaciones de los agentes económicos, el mantenimiento del nivel de competencia que aún exista en el mercado o el desarrollo de esa competencia [véase la sentencia de 30 de enero de 2020, Generics (UK) y otros, C-307/18, EU:C:2020:52, apartado 148 y jurisprudencia citada].

239 Por último, debe recordarse que el carácter abusivo de un comportamiento como el examinado en el caso de autos exige que este haya tenido la capacidad de restringir la competencia y, en particular, de producir los efectos de expulsión del mercado que se le imputan, en el sentido de

que podía dificultar la penetración o el mantenimiento de los competidores en el mercado en cuestión, y que, de este modo, esa práctica podía afectar a la estructura del mercado. Esta apreciación deberá efectuarse tomando en consideración el conjunto de circunstancias de hecho en las que tiene lugar ese comportamiento [véanse las sentencias de 30 de enero de 2020, Generics (UK) y otros, C-307/18, EU:C:2020:52, apartado 154 y jurisprudencia citada, y de 12 de mayo de 2022, Servizio Elettrico Nazionale y otros, C-377/20, EU:C:2022:379, apartados 50, 61, 64 y 72 y jurisprudencia citada].

- 240 No obstante, tales efectos excluyentes no han de ser meramente hipotéticos. En consecuencia, la Comisión no puede basarse en los efectos que la práctica en cuestión podría o habría podido producir si se hubieran dado o si se materializasen determinadas circunstancias particulares, que no eran las que existían en el mercado en el momento de su aplicación y cuya realización parecía, entonces, poco probable (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2015, Post Danmark, C-23/14, EU:C:2015:651, apartado 65, y de 12 de mayo de 2022, Servizio Elettrico Nazionale y otros, C-377/20, EU:C:2022:379, apartado 70).

[omissis]

**2. Sobre el primer «submotivo», basado en la consideración errónea de que se había producido una denegación de acceso al gasoducto rumano 1**

[omissis]

**a) Sobre la segunda parte, basada en la comisión de un error de Derecho al aplicar la teoría de las «infraestructuras esenciales» en la medida en que se imputó una denegación de suministro abusiva a Bulgargaz, mera usuaria del gasoducto rumano 1**

- 250 Las demandantes sostienen que la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho, en la medida en que imputa una denegación de suministro abusiva respecto del gasoducto rumano 1 a Bulgargaz, siendo así que esta no era ni la propietaria ni el GRT de dicha infraestructura esencial, y que no es más que una mera usuaria. Pues bien, a su juicio, según las sentencias de 26 de noviembre de 1998, Bronner (C-7/97, en lo sucesivo, «sentencia Bronner», EU:C:1998:569), y de 10 de julio de 1991, RTE/Comisión (T-69/89, EU:T:1991:39), en las que la Comisión basó su análisis en el considerando 549 de la Decisión impugnada, y la jurisprudencia posterior relativa a la negativa a conceder el acceso a una infraestructura esencial, un comportamiento abusivo solo puede imputarse al propietario o al operador de dicha infraestructura, pues el acceso a infraestructuras esenciales siempre se ha vinculado intrínsecamente a la propiedad y al control de la infraestructura o del servicio en cuestión.

[omissis]

- 254 A continuación, de los considerandos 532 y 549 a 564 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión apreció la validez del comportamiento de Bulgargaz en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 a la luz de la jurisprudencia derivada del apartado 41 de la sentencia Bronner y también del apartado 73 de la sentencia de 10 de julio de 1991, RTE/Comisión (T-69/89, EU:T:1991:39).

- 255 Según esta jurisprudencia, la negativa de una empresa en posición dominante a prestar un servicio al que los terceros deben tener acceso para poder ejercer una actividad en un mercado afín, en particular, en uno descendente, constituye una infracción del artículo 102 TFUE si concurren los tres requisitos acumulativos siguientes:
- la denegación del servicio puede eliminar toda competencia en ese mercado por parte de quien solicita dicho servicio;
  - el servicio en cuestión es indispensable para el ejercicio de la actividad del solicitante, en el sentido de que no existe ninguna alternativa real o potencial de dicho servicio;
  - dicha denegación no puede justificarse objetivamente.
- 256 Los requisitos establecidos en la sentencia Bronner son aplicables, en principio, a infraestructuras o a servicios que suelen calificarse como «infraestructuras esenciales», por ser indispensables para desarrollar una actividad en un mercado, en la medida en que no existe ningún sustituto real o potencial de los mismos [sentencias de 15 de septiembre de 1998, European Night Services y otros/Comisión, T-374/94, T-375/94, T-384/94 y T-388/94, EU:T:1998:198, apartados 208 y 212, y de 10 de noviembre de 2021, Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping), T-612/17, recurrida en casación, EU:T:2021:763, apartado 215], de modo que denegar el acceso puede llevar a la eliminación de toda competencia por parte del solicitante de acceso.
- 257 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha subrayado que la afirmación de que una empresa dominante ha abusado de su posición como consecuencia de una negativa a contratar con un competidor tiene como consecuencia que dicha empresa se vea obligada a contratar con ese competidor. Pues bien, una obligación de estas características restringe particularmente la libertad de contratar y el derecho de propiedad de la empresa dominante, ya que una empresa, aunque sea dominante, sigue siendo, en principio, libre de negarse a contratar y explotar la infraestructura que desarrolló para sus propias necesidades (sentencia de 25 de marzo de 2021, Slovak Telekom/Comisión, C-165/19 P, EU:C:2021:239, apartado 46).
- 258 Así, la jurisprudencia relativa a las «infraestructuras esenciales» versa sobre aquellas situaciones en las que esta libertad contractual, y, en particular, el libre ejercicio de un derecho exclusivo, que sanciona la realización de una inversión o de una creación, puede limitarse en interés de una competencia no falseada en el mercado interior, con exclusión de cualquier otra conducta [véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartado 679, y de 10 de noviembre de 2021, Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping), T-612/17, recurrida en casación, EU:T:2021:763, apartado 215].
- 259 En el presente asunto, como alegan fundadamente las demandantes, Bulgargaz no era propietaria del gasoducto rumano 1. No obstante, de los autos y del anterior apartado 14 resulta que, en virtud del acuerdo de 2005, esta se beneficiaba de la utilización en exclusiva de dicha infraestructura.
- 260 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que es pacífico entre las partes que, durante el período de la infracción, el gasoducto rumano 1 era la única vía posible para transportar el gas ruso a Bulgaria (véase el anterior apartado 88). Por consiguiente, este constituía una infraestructura indispensable en el sentido de la sentencia Bronner (véase el anterior apartado 256).

- 261 En segundo lugar, según se desprende de los anteriores apartados 143 y 144, el acuerdo de 2005 preveía, por un lado, que el gasoducto rumano 1 estaba reservado para el uso exclusivo de Bulgargaz y, por otro lado, que Transgaz no podía ofrecer capacidad en dicho gasoducto a terceros sin obtener su consentimiento previo. Por consiguiente, pese a que Bulgargaz no era propietaria del gasoducto rumano 1, el derecho exclusivo del que se beneficiaba se concretaba, durante el período de la infracción, en una situación de control y, por tanto, en una posición dominante en el mercado de los servicios de capacidad en dicho gasoducto en la medida en que el acceso de terceros al gasoducto rumano 1 era imposible sin su consentimiento.
- 262 A este respecto, procede señalar, como hizo el Abogado General Rantos en sus conclusiones presentadas en el asunto *European Superleague Company* (C-333/21, EU:C:2022:993), punto 138, que, conforme a la teoría de las «infraestructuras esenciales», puede imponerse una obligación de cooperar con sus competidores a toda empresa dominante que posea o controle una «infraestructura esencial» obligándola a conceder a estos últimos acceso a dicha infraestructura sin discriminación alguna.
- 263 En estas circunstancias, carece de pertinencia la naturaleza del derecho exclusivo que unía a Bulgargaz con la infraestructura, en la medida en que ese derecho exclusivo se concretaba en una situación de control sobre el gasoducto rumano 1, que constituía una «infraestructura esencial» en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 256 de la presente sentencia. Por lo demás, las propias demandantes reconocen expresamente que la jurisprudencia relativa a las «infraestructuras esenciales» se aplica a situaciones relacionadas con el control de dicha infraestructura, si bien consideran, erróneamente, que también se requiere la condición de propietario.
- 264 Pues bien, la naturaleza jurídica del vínculo existente entre la empresa dominante y la infraestructura o el servicio que controla no puede ser un factor decisivo para determinar si una denegación de acceso a una «infraestructura esencial» opuesta por una empresa que tiene una posición dominante constituye una infracción del artículo 102 TFUE.
- 265 Por tanto, la Comisión apreció fundadamente el comportamiento de Bulgargaz en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1 a la luz, en particular, del apartado 41 de la sentencia *Bronner*.
- 266 Esta conclusión no queda desvirtuada por la reciente sentencia de 12 de enero de 2023, *Lietuvos geležinkeliai/Comisión* (C-42/21 P, EU:C:2023:12), dictada tras la conclusión de la fase oral del procedimiento en el presente asunto, pero que confirmó el análisis del Tribunal General en la sentencia de 18 de noviembre de 2020, *Lietuvos geležinkeliai/Comisión* (T-814/17, EU:T:2020:545). En ese asunto, que versaba sobre la supresión de una vía férrea, el Tribunal de Justicia declaró que el supuesto de que una empresa dominante destruya una infraestructura, situación en la que la infraestructura resulta inevitablemente inutilizable no solo por los competidores, sino también por la propia empresa dominante, debe distinguirse del supuesto de denegación de acceso, en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia *Bronner* (sentencia de 12 de enero de 2023, *Lietuvos geležinkeliai/Comisión*, C-42/21 P, EU:C:2023:12, apartados 81 y 83).
- 267 En este contexto, es cierto que el Tribunal de Justicia confirmó que el análisis a la luz de los criterios derivados de la sentencia *Bronner* se imponía en caso de denegación de acceso a una infraestructura de la que es propietaria la empresa dominante y que esta ha desarrollado para las necesidades de su actividad, mediante inversiones propias. Concluyó igualmente que el Tribunal

General no había incurrido en error de Derecho al declarar, en esencia, que, habida cuenta de su finalidad, dichos criterios no son aplicables cuando, en una situación de destrucción de infraestructura, la infraestructura correspondiente ha sido financiada mediante fondos públicos y no con inversiones propias de la empresa dominante, y esta última no es la propietaria de la infraestructura (sentencia de 12 de enero de 2023, Lietuvos geležinkeliai/Comisión, C-42/21 P, EU:C:2023:12, apartados 86 y 87).

- 268 No obstante, esta jurisprudencia no excluye la aplicación de los criterios derivados de la sentencia Bronner en una situación como la del presente asunto, en la que, por una parte, según se desprende de los anteriores apartados 261 a 263, Bulgargaz disfrutaba, pese a no ser la propietaria del gasoducto rumano 1, de un derecho exclusivo sobre este, que se concretaba, durante el período de la infracción, en una situación de control asimilable a la de un propietario y, por otra parte, si bien es cierto que no fue Bulgargaz quien desarrolló el gasoducto rumano 1, no lo es menos que, en virtud del acuerdo de 2005, pagaba, como contrapartida por el uso de esta infraestructura, un canon anual fijo que constituía así su inversión en relación con el derecho exclusivo que le había concedido Transgaz.
- 269 En consecuencia, procede desestimar la segunda parte, basada en el hecho de que la sentencia Bronner y la jurisprudencia que de ella se deriva relativa a la denegación de acceso a una «infraestructura esencial» solo pueden aplicarse a la empresa que tenga la propiedad y el control de dicha infraestructura.

[omissis]

***b) Sobre la séptima parte, basada en la falta de valor probatorio de la reserva de toda la capacidad del gasoducto rumano 1***

- 470 Las demandantes niegan, en esencia, el valor probatorio de la reserva de toda la capacidad del gasoducto rumano 1 a favor de Bulgargaz para demostrar una denegación de suministro, puesto que, según ellas, no se había denegado ninguna solicitud individual de acceso a dicho gasoducto.
- 471 La Comisión rebate esta parte.
- 472 Con carácter preliminar, procede recordar que la reserva de toda la capacidad del gasoducto rumano 1, prevista en el artículo 17.1 del acuerdo de 2005, siendo así que Bulgargaz solo utilizaba una parte limitada de la capacidad disponible, es uno de los indicios en los que la Comisión se basó para demostrar:
- por una parte, y como confirma el análisis realizado en el marco del tercer motivo (véanse los apartados 133 a 171 de la presente sentencia), la existencia de una posición dominante por parte de Bulgargaz en el mercado de los servicios de capacidad en el gasoducto rumano 1;
  - por otra parte, la existencia de una acumulación de capacidad en el gasoducto rumano 1, constitutiva de una denegación de suministro por parte de Bulgargaz [véase el considerando 534, letra a), de la Decisión impugnada]; así, la Comisión consideró que Bulgargaz debería o bien haber renunciado a la exclusividad estipulada a su favor en el acuerdo de 2005, o bien haber ofrecido la capacidad del gasoducto rumano 1 en el mercado secundario con arreglo a un procedimiento objetivo, transparente y no discriminatorio (véanse los considerandos 542, 563 y 564 de la Decisión impugnada).

- 473 Pues bien, en primer lugar, en virtud de reiterada jurisprudencia, la declaración de la existencia de una posición dominante no implica, en sí misma, ningún reproche a la empresa de que se trate. Lo que prohíbe el 102 TFUE es la explotación abusiva de una posición dominante (véase la sentencia de 27 de marzo de 2012, *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 474 A este respecto, corresponde a la Comisión, para apreciar tal explotación abusiva, identificar de qué modo la empresa en cuestión, sirviéndose de su posición dominante, ha utilizado medios distintos de los que rigen una competencia normal, que han tenido por efecto impedir el mantenimiento del grado de competencia que existe en el mercado o el desarrollo de esta (véase la sentencia de 27 de marzo de 2012, *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 475 Así pues, la exclusividad contractual concedida a Bulgargaz mediante el acuerdo de 2005, aun cuando esta última solo haya utilizado una parte de la capacidad del gasoducto rumano 1, no puede constituir una explotación abusiva de la posición dominante de esta demandante si la Comisión no demuestra que el comportamiento de dicha empresa le había conferido, en la práctica, la capacidad de excluir a los competidores de los mercados búlgaros de suministro de gas, en particular en el sentido de la sentencia *Bronner* y de la jurisprudencia posterior relativa a la denegación de acceso a una «infraestructura esencial» citada en los anteriores apartados 255 y 256.
- 476 Pues bien, los hechos demuestran que la reserva, por Bulgargaz, de toda la capacidad del gasoducto rumano 1, prevista en el artículo 17.1 del acuerdo de 2005, no le impidió, ya desde la primera solicitud de acceso a la capacidad no utilizada de dicho gasoducto que recibió el 23 de noviembre de 2012, conceder a Overgas tal acceso a partir del 1 de enero de 2013, sin que la Comisión haya logrado demostrar el carácter tardío o insatisfactorio de dicho acceso ni, por tanto, que el comportamiento de Bulgargaz estaba comprendido, a este respecto, en el ámbito de aplicación del artículo 102 TFUE.
- 477 La Comisión tampoco ha demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que Bulgargaz se hubiera opuesto, de manera abusiva, a solicitudes de acceso de otros terceros. Así:
- del apartado 284 de la presente sentencia se desprende que la Comisión no ha demostrado, ni tan siquiera alegado, que la solicitud de Transgaz de 24 de enero de 2011 constituyera una solicitud de acceso al gasoducto rumano 1 con el fin de permitir a dicho operador entrar en los mercados búlgaros de suministro de gas, extremo que, por lo demás, admitió en la vista; según la jurisprudencia, las demandantes no estaban pues obligadas a responder favorablemente a dicha solicitud [véase, en este sentido, sentencia de 30 de enero de 2020, *Generics (UK) y otros*, C-307/18, EU:C:2020:52, apartados 42, 43 y 46];
  - la Comisión ha reconocido también que no tenía la prueba de que Transgaz hubiera transmitido a Bulgargaz solicitudes individuales de acceso al gasoducto rumano 1 procedentes de terceros, en particular, las que Overgas le había dirigido en 2010;
  - la Comisión tampoco ha demostrado que la solicitud de C Energy Group de 26 de septiembre de 2013 fuera lo suficientemente precisa y seria como para constituir una solicitud de acceso al gasoducto rumano 1 a la que Bulgargaz estuviera obligada a responder (véase el análisis de la sexta parte realizado más arriba).

- 478 Además, la Comisión no podía basarse en la suposición de que, debido a que Bulgargaz había reservado toda la capacidad del gasoducto rumano 1, terceros habían renunciado a presentar solicitudes de acceso a dicha capacidad (véanse los considerandos 278 y 537 de la Decisión impugnada). En efecto, la referida institución no ha aportado ningún elemento que acredite tal renuncia y, por tanto, no ha cumplido la carga de la prueba que le incumbía. Asimismo, es preciso subrayar que, en virtud de su artículo 17.3, el acuerdo de 2005 y su contenido tenían carácter confidencial y que la Comisión no ha demostrado que, pese a esa cláusula de confidencialidad, los terceros pudieron tener conocimiento de la cláusula de exclusividad estipulada en el acuerdo de 2005 a favor de Bulgargaz. En cualquier caso, aun suponiendo que se hubieran producido tales renunciaciones, dado que los terceros afectados no habían, por definición, presentado ninguna solicitud en tal sentido, no puede imputarse a Bulgargaz una denegación de acceso por no haber respondido a solicitudes que nunca se le transmitieron.
- 479 En segundo lugar, la Comisión consideró que la parte de la infracción relativa al gasoducto rumano 1 solo se llevó a cabo hasta el 1 de enero de 2015, es decir, hasta la fecha a partir de la cual Bulgargaz concedió a terceros, según afirma, un acceso satisfactorio a dicho gasoducto (véase el considerando 651 de la Decisión impugnada).
- 480 Pues bien, es preciso señalar que, en esa fecha, las disposiciones del acuerdo de 2005 que otorgaban un uso exclusivo del gasoducto rumano 1 a Bulgargaz seguían estando en vigor. En efecto, dicha exclusividad contractual no finalizó hasta el 30 de septiembre de 2016, fecha en que se resolvió el contrato de 2005, es decir, un año y nueve meses después de que finalizara el período de infracción. Por consiguiente, la propia Comisión admitió implícitamente que la existencia de ese derecho exclusivo contractual no era determinante.
- 481 En este contexto, el indicio basado en la reserva, por Bulgargaz, de toda la capacidad del gasoducto rumano 1 en virtud del acuerdo de 2005, pese a que esta esta solo utilizaba una parte de dicha capacidad, no basta para acreditar el supuesto abuso cometido en el mercado de la capacidad de dicho gasoducto.
- 482 Por consiguiente, procede estimar la séptima parte.

***c) Sobre la octava parte, basada en la falta de valor probatorio de las conversaciones relativas a la renegociación del acuerdo de 2005***

- 483 Las demandantes, apoyadas por la República de Bulgaria, niegan el valor probatorio de las conversaciones relativas a la renegociación del acuerdo de 2005. A este respecto, sostienen que la Decisión impugnada considera erróneamente que dichas conversaciones intergubernamentales constituían una negativa a permitir el acceso al gasoducto rumano 1 y que Bulgargaz no había actuado de manera constructiva durante las negociaciones relativas al acuerdo de 2005. A este respecto, formulan tres alegaciones:
- el carácter intergubernamental de la renegociación del acuerdo de 2005;
  - el carácter constructivo de su comportamiento durante las negociaciones;
  - el hecho de que no son responsables de la duración de estas negociaciones.
- 484 La Comisión rebate esta parte.

*1) Sobre la primera alegación, basada en el carácter intergubernamental de la renegociación del acuerdo de 2005*

485 Las demandantes, apoyadas por la República de Bulgaria, alegan que las conversaciones sobre la renegociación del acuerdo de 2005 se iniciaron y se mantuvieron a un nivel intergubernamental, en el que participaban las autoridades gubernamentales y reglamentarias de la República de Bulgaria y de Rumanía. Consideran que, por lo tanto, estas conversaciones no pueden imputarse a Bulgargaz. Las demandantes invocan tres elementos a este respecto:

- «la vinculación» del acuerdo de 2005 al Acuerdo Intergubernamental de 2003;
- el hecho de que la renegociación del acuerdo de 2005 tenía por objeto resolver las preocupaciones planteadas en el procedimiento de infracción incoado contra Rumanía;
- el carácter central de la seguridad del suministro de gas de Bulgaria y del papel de Bulgargaz, como proveedor público, en la renegociación del acuerdo de 2005.

[omissis]

*i) Sobre el carácter central de la seguridad del suministro de gas de Bulgaria y del papel de Bulgargaz, como proveedor público, en la renegociación del acuerdo de 2005*

529 Las demandantes sostienen que, en el marco de la renegociación del acuerdo de 2005, Bulgargaz actuó como proveedor público de última instancia, encargado de un servicio de interés económico general y obligado, por ello, a garantizar un suministro de gas en toda Bulgaria. En su opinión, la propuesta de garantía de una capacidad mínima por Transgaz en el gasoducto rumano 1 de [3 000-4 000] millones de metros cúbicos (de una capacidad total de 7 400 millones de metros cúbicos) al año daba cumplimiento a las obligaciones de suministro público de Bulgargaz.

530 A este respecto, del proyecto de memorándum de acuerdo se desprende que la renegociación del acuerdo de 2005 debía llevar, por una parte, a suprimir la exclusividad de uso del gasoducto rumano 1 a favor de Bulgargaz y, por otra, a la modificación del canon anual fijo abonado a Transgaz en virtud de dicho acuerdo, para dar respuesta a las preocupaciones expresadas por la Comisión en el procedimiento de infracción incoado contra Rumanía.

531 En la reunión de 10 de octubre de 2012, Bulgargaz presentó la propuesta de garantía de una capacidad mínima de [3 000-4 000] millones de metros cúbicos al año, indicando al mismo tiempo a Transgaz que, como contrapartida, estaba dispuesta a liberar la capacidad disponible restante [véanse el considerando 297, letra h), de la Decisión impugnada y el anterior apartado 468].

532 Posteriormente, en la reunión de 9 de diciembre de 2013 celebrada entre Bulgargaz, Transgaz y las autoridades reguladoras y gubernamentales de la República de Bulgaria y de Rumanía, se acordó determinar el enfoque que debía adoptarse para solicitar a la Comisión que aprobara la propuesta de garantía de una capacidad mínima. De este modo, las partes se pusieron de acuerdo sobre una serie de acciones para impulsar las negociaciones. Así:

- Bulgargaz debía enviar un escrito a Transgaz en el que detallara su propuesta e indicara que daba su consentimiento para que se liberase la capacidad en el gasoducto rumano 1, con excepción de aquella cuya reserva había solicitado;
- el regulador búlgaro debía enviar un escrito a Transgaz en apoyo de la modificación propuesta del acuerdo de 2005 e indicar las razones que justificaban la propuesta de garantía de una capacidad mínima;
- el Ministerio búlgaro de Economía, Energía y Turismo debía enviar un escrito a Transgaz en el que expusiera las razones que justificaban mantener el acuerdo de 2005 hasta finales de 2016.

533 A raíz de esta reunión, mediante su escrito de 14 de diciembre de 2013 mencionado en el anterior apartado 525, Bulgargaz indicó a Transgaz que aceptaba devolverle la capacidad no utilizada en el gasoducto rumano 1 a condición de que se modificara el «precio del servicio de tránsito», a saber, el canon anual fijo, estipulado en el acuerdo de 2005. Así pues, Bulgargaz proponía debatir sobre la modificación de la cláusula de exclusividad prevista en el artículo 17.1 del acuerdo de 2005, así como sobre el canon anual fijo. También indicó que, si Transgaz aceptaba su propuesta, estaría dispuesta a firmar un acuerdo de modificación.

534 El 13 de enero de 2014, el viceministro de Economía de la República de Bulgaria envió a su homólogo rumano un escrito en el que exponía las razones por las que el acuerdo de 2005 era importante para la seguridad del suministro de gas del país (en lo sucesivo, «escrito ministerial búlgaro»), en el que indicaba lo siguiente:

«El suministro de gas natural a Bulgaria se realiza principalmente mediante importaciones procedentes de una única fuente (la Federación de Rusia), a lo largo de una única conexión (a través de los territorios de Ucrania, Moldavia y Rumanía), sobre la base de contratos a largo plazo. En la actualidad, aún no se dispone de fuentes y rutas alternativas, las interconexiones con las redes de transporte de gas de los países vecinos son en gran medida inexistentes, mientras que la capacidad de almacenamiento de gas y, especialmente, las tasas diarias de retirada son insuficientes. Estos elementos determinan los riesgos para la seguridad del suministro, lo que quedó demostrado durante la [crisis] del gas de enero de 2009 [en la que] Bulgaria fue el Estado miembro de la Unión Europea más afectado. La fuente externa única y los contratos de suministro a largo plazo afectan al bajo grado de liberalización del mercado del gas del país y determinan el importante papel del proveedor público [Bulgargaz].

Los cálculos realizados utilizando la fórmula N-1 de la norma de infraestructura, con arreglo al artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas [y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo (DO 2020, L 295, p. 1)], muestran que en caso de perturbación de la única infraestructura gasística importante (desde Rusia a través de Ucrania, Moldavia y Rumanía), la capacidad de la infraestructura restante (flujo inverso desde Grecia, aumento de la producción nacional de gas y retirada de la instalación de almacenamiento de

Chiren) no podrá proporcionar el volumen de gas necesario para satisfacer la demanda total de gas de Bulgaria en un día de demanda de gas excepcionalmente elevada, lo que ocurre estadísticamente una vez cada 20 años [...]».

535 Así, el escrito ministerial búlgaro muestra que la propuesta de garantía de una capacidad mínima estaba justificada por la gran dependencia de Bulgaria del gas procedente de Rusia para garantizar la seguridad del suministro en su territorio y, por consiguiente, del acceso al gasoducto rumano 1, que era la única red capaz de transportar dicho gas a Bulgaria.

536 El escrito que el regulador búlgaro dirigió al regulador rumano el 16 de enero de 2014 subrayaba, por su parte, que Bulgargaz dependía casi íntegramente, en una fase anterior, de un solo proveedor de gas, a saber, Gazprom y sus filiales Overgas y Wintershall Erdgas Handelshaus Zug (en lo sucesivo, «WIEE»), y que, por lo tanto, el acuerdo de 2005 presentaba una «importancia excepcional» para la seguridad del suministro de la República de Bulgaria.

537 El 13 de enero de 2014, Transgaz respondió al escrito de Bulgargaz de 14 de diciembre de 2013, mencionado en el anterior apartado 525, subrayando que el Derecho de la Unión y las ordenanzas publicadas por el regulador rumano en 2012 exigían que toda la capacidad en el gasoducto rumano 1 se ofreciera en el mercado y se atribuyera de manera transparente. No obstante, habida cuenta de las circunstancias relacionadas con la seguridad del suministro de gas de Bulgaria y de la estrecha cooperación entre la República de Bulgaria y Rumanía, Transgaz aceptaba la solución de ofrecer al mercado únicamente la capacidad no utilizada por Bulgargaz, siempre que la Comisión aceptara este extremo.

538 Transgaz subrayaba así que la propuesta de Bulgargaz de que se le reservara una parte de la capacidad del gasoducto rumano 1 constituía, ciertamente, una excepción al marco normativo aplicable, que obligaba al GRT a subastar toda la capacidad de dicho gasoducto en el mercado, pero que, habida cuenta de la estrecha cooperación de la República de Bulgaria con Rumanía, la consideraba aceptable, pues estimaba que estaba justificada por la seguridad del suministro de gas de Bulgaria.

539 De los intercambios de correspondencia mencionados en los anteriores apartados 531 a 538 se desprende que la seguridad del suministro de gas de Bulgaria, y la importancia del gasoducto rumano 1 a este respecto, fueron un motivo de preocupación central en la renegociación del acuerdo de 2005, lo que explica la fuerte implicación de las autoridades búlgaras en esas negociaciones.

540 Por tanto, el tercer argumento de las demandantes resulta fundado.

[*omissis*]

#### ***d) Conclusiones sobre el primer «submotivo»***

688 De todas las consideraciones expuestas anteriormente resulta que las únicas partes del primer «submotivo» que procede desestimar son la primera, basada en la comisión de un error de Derecho en la medida en que el artículo 102 TFUE se aplicó a una cláusula contractual pactada bilateralmente, la segunda, basada en la comisión de un error de Derecho en la medida en que se imputó una denegación de suministro abusiva a Bulgargaz, mera usuaria del gasoducto rumano 1,

y la cuarta, basada en la motivación insuficiente de la Decisión impugnada en lo que concierne a la inclusión, en la infracción, de una restricción de acceso al gasoducto rumano 1 respecto de Overgas.

689 En cambio, en la medida en que del análisis de las demás partes se desprende que la Comisión no ha aportado pruebas serias, precisas y concordantes, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 227, que permitan demostrar de modo suficiente con arreglo a Derecho que las conductas que se imputan a Bulgargaz en lo que concierne al acceso al gasoducto rumano 1 constituían una denegación de acceso que pudiera estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 102 TFUE, procede estimar dichas partes y, en consecuencia, el primer «submotivo».

[omissis]

### **3. Conclusión sobre el cuarto motivo**

1106 De cuanto antecede resulta que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que se incurriera en una denegación de acceso a las tres infraestructuras propiedad del grupo BEH que pueda estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 102 TFUE en lo que respecta a:

- en primer término, el comportamiento de Bulgargaz en relación con el acceso al gasoducto rumano 1 entre el 31 de enero de 2011 y el 1 de enero de 2015 (véanse las partes tercera y quinta a octava del primer «submotivo» y las conclusiones extraídas en el anterior apartado 689);
- en segundo término, el comportamiento de Bulgartransgaz en relación con el acceso a la red de transporte entre el 30 de julio de 2010 y el 1 de enero de 2015 (véanse la quinta parte del segundo «submotivo» y las conclusiones extraídas en el anterior apartado 954);
- en tercer término, el comportamiento de Bulgartransgaz en relación con el acceso a la instalación de almacenamiento de Chiren antes del 5 de junio de 2012 (véanse los anteriores apartados 1092 a 1100).

1107 En cambio, los elementos obrantes en autos permiten demostrar que el comportamiento de Bulgartransgaz en relación con el acceso a la instalación de almacenamiento de Chiren pudo tener la capacidad de limitar la competencia en los mercados búlgaros de suministro de gas entre el 5 de junio de 2012 y el 19 de septiembre de 2014 (véanse los anteriores apartados 1101 a 1104).

1108 Sentado lo anterior, procede recordar que el sistema de control judicial de las decisiones de la Comisión relativas a las infracciones que constata en aplicación del artículo 102 TFUE consiste en un control de legalidad con arreglo al artículo 263 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2014, Telefónica y Telefónica de España/Comisión, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, apartado 42).

1109 Pues bien, en el marco del control de la legalidad a que se refiere el artículo 263 TFUE, en ningún caso pueden los órganos jurisdiccionales de la Unión sustituir la motivación del autor del acto impugnado por la suya propia (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 89 y jurisprudencia citada). Como observó la Abogada General Kokott en sus conclusiones presentadas en el asunto Frucona Košice/Comisión (C-73/11 P, EU:C:2012:535), punto 92, la prohibición de que el juez de la Unión

sustituya la motivación del autor del acto impugnado no hace sino expresar la naturaleza casacional del recurso de anulación, que se fundamenta en el principio de equilibrio institucional, que caracteriza la estructura y el funcionamiento de la Unión. El respeto de este equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ejerce sus competencias sin invadir las de los demás.

1110 Así pues, si bien la Comisión es competente para adoptar decisiones por las que se aplique el artículo 102 TFUE, el juez de la Unión es competente, por su parte, en virtud del artículo 263 TFUE, para controlar, en particular, la legalidad de la motivación de dichas decisiones, sin que pueda, en principio, sustituir la motivación de la Comisión por la suya propia ni completar la motivación de esta.

1111 A este respecto, procede señalar que la motivación de la Decisión impugnada se basa en dos pilares fundamentales, a saber, por una parte, la estrategia contraria a la competencia aplicada por las demandantes con el fin de proteger la posición dominante de Bulgargaz en los mercados búlgaros de suministro de gas y, por otra parte, el concepto de «infracción única y continua».

### *1) Estrategia contraria a la competencia*

1112 La Decisión impugnada consideró que los comportamientos de las demandantes relativos al gasoducto rumano 1, a la red de transporte y a la instalación de almacenamiento de Chiren, consistentes en impedir, restringir y retrasar el acceso a cada una de estas infraestructuras, formaban parte de una estrategia contraria a la competencia destinada a proteger la posición dominante de Bulgargaz en los mercados búlgaros de suministro de gas, impidiendo el acceso de terceros a dichos mercados [véanse los considerandos 389, 454, letra b), 467, 569, 572 y 643]. Según la Comisión, esta estrategia fue concebida por BEH y aplicada por sus filiales Bulgargaz y Bulgartransgaz (véase el considerando 570 de dicha Decisión).

1113 A este respecto, en el considerando 567 de la Decisión impugnada, la Comisión explicó que, habida cuenta de la naturaleza fragmentada de las prácticas en cuestión, para probar dicha estrategia de conjunto se había basado en un conjunto de indicios que demostraban:

- la coherencia temporal de la infracción;
- la naturaleza comparable y la complementariedad de las prácticas en cuestión;
- el patrón común del comportamiento de las demandantes en relación con cada infraestructura, consistente en la capacidad de excluir a los competidores de los mercados búlgaros de suministro de gas.

1114 Así, la Comisión observó, en primer término, que estas prácticas, consistentes en acumular capacidades en el gasoducto rumano 1 e impedir, restringir y retrasar el acceso a la red de transporte y a la instalación de almacenamiento de Chiren «se [completaban] y se [reforzaban] mutuamente» (véase el considerando 577 de la Decisión impugnada).

1115 En segundo término, la Comisión subrayó que las «prácticas estaban explícitamente vinculadas, supeditando el acceso a la red de transporte [...] (controlado por Bulgartransgaz) al acceso de terceros al gasoducto rumano 1 (controlado por Bulgargaz y sujeto a la autorización de BEH)» (véase el considerando 577 de la Decisión impugnada). A este respecto, procede recordar que la Comisión concluyó que la exigencia de Bulgartransgaz de que se aportaran pruebas de la

capacidad reservada en el gasoducto rumano 1 explotado por Bulgargaz, que pertenecía al mismo grupo de empresas, había «imposibilitado *de facto* [el] acceso a la red de transporte hasta 2013» (véanse los considerandos 475 y 480 de la Decisión impugnada).

- 1116 En tercer término, la Comisión indicó que la red de transporte era la única infraestructura que podía transportar gas a la instalación de almacenamiento de Chiren y que, por tanto, era necesario tener acceso a dicha red para obtener acceso al almacenamiento. También declaró que la capacidad para acceder a dicha instalación durante el período de la infracción estaba «indirectamente relacionada con la capacidad para acceder al gasoducto rumano 1 [que] [...] era la única ruta que transportaba gas a la red de transporte [...] durante [ese] período» (véase el considerando 578 de la Decisión impugnada).
- 1117 Por consiguiente, la Comisión concluyó que Bulgartransgaz y Bulgargaz habían «podido influir y contribuir conjuntamente a impedir, restringir y retrasar el acceso de terceros a la infraestructura propiedad del grupo BEH o bajo el control de dicho grupo» (véase el considerando 579 de la Decisión impugnada). Además, señaló, por una parte, que Bulgargaz y Bulgartransgaz coordinaban su comportamiento en relación con las solicitudes de acceso de terceros, tratándose mutuamente como entidades dentro de una empresa integrada, y que, por otra parte, BEH estaba directamente implicada en todas las prácticas controvertidas (véase el considerando 579 de dicha Decisión).

## 2) *Infracción única y continua*

- 1118 La Comisión concluyó que las demandantes habían cometido una infracción única y continua del artículo 102 TFUE entre el 30 de julio de 2010 y el 1 de enero de 2015 al denegar a los terceros el acceso al gasoducto rumano 1, a la red de transporte y a la instalación de almacenamiento de Chiren, lo que condujo al cierre de los mercados búlgaros de suministro de gas (véanse los artículos 1 y 2 y los considerandos 1, 2 y 450 de la Decisión impugnada).
- 1119 Según la jurisprudencia, que el concepto de «infracción única y continua» se refiere a un conjunto de acciones que se inscriben en un plan conjunto, debido a su objeto idéntico, que falsea el juego de la competencia en el mercado interior. Para calificar distintas actuaciones como de infracción única y continua, procede comprobar si presentan un vínculo de complementariedad, en el sentido de que cada una de ellas va destinada a hacer frente a una o varias consecuencias del juego normal de la competencia, y contribuyen, mediante una interacción, a la realización de los objetivos contemplados en el marco de este plan global. A este respecto, habrá que tener en cuenta cualquier circunstancia susceptible de demostrar o desmentir dicho vínculo, como el período de aplicación, el contenido (incluyendo los métodos utilizados) y, correlativamente, el objetivo de los diversos comportamientos en cuestión (sentencias de 28 de abril de 2010, Amann & Söhne y Cousin Filterie/Comisión, T-446/05, EU:T:2010:165, apartado 89; de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartado 892, y de 8 de septiembre de 2016, Arrow Group y Arrow Generics/Comisión, T-467/13, no publicada, EU:T:2016:450, apartado 384).
- 1120 En el presente asunto, para demostrar que el conjunto de las prácticas de las demandantes constituía una infracción única y continua, la Comisión se basó, en los considerandos 608, 609 y 614 de la Decisión impugnada, esencialmente, en el hecho de que formaban parte de un «plan global y a largo plazo de cierre de los mercados [búlgaros] de suministro de gas [...] en beneficio de Bulgargaz».

- 1121 A este respecto, en primer término, la Comisión volvió a subrayar que la propia Bulgargaz tenía la capacidad de excluir a sus competidores y limitar la posibilidad de una competencia viable en los mercados búlgaros de suministro de gas acumulando capacidad en el gasoducto rumano 1 (véanse los considerandos 611 y 624 de la Decisión impugnada).
- 1122 En segundo término, la Comisión señaló que «las tres prácticas del grupo BEH» vinculadas respectivamente a las tres infraestructuras que controlaba «se [completaban] y [reforzaban] mutuamente y se [habían] aplicado con el único fin de cerrar los mercados [búlgaros] de suministro de gas» (véase el considerando 612 de la Decisión impugnada). A este respecto, consideró que el acceso a la red de transporte y, por tanto, a la instalación de almacenamiento de Chiren estaba supeditado a la obtención previa de acceso al gasoducto rumano de 1, que era, durante el período de la infracción, la única infraestructura disponible para transportar gas a través de dicha red y, por tanto, hasta esa instalación de almacenamiento (véanse los considerandos 51, 578 y 611 de la Decisión impugnada).
- 1123 En consecuencia, según se desprende de los considerandos 578 y 611 de la Decisión impugnada, y como subraya, por lo demás, la Comisión en su escrito de contestación, «sin acceso al gasoducto rumano 1, los competidores (potenciales) no tenían acceso a la red de transporte ni, por tanto, a [la instalación] de almacenamiento [de Chiren]».
- 1124 En tercer término, la Comisión reiteró que Bulgargaz y Bulgartransgaz se coordinaban en lo que concierne al examen de las solicitudes de acceso de terceros y se trataban mutuamente como entidades dentro de una empresa integrada (véanse los considerandos 579 y 612 de la Decisión impugnada).
- 1125 En cuarto término, la Comisión consideró, una vez más, que las prácticas reprochadas también estaban «explícitamente vinculadas» en la medida en que «el acceso a la red de transporte (controlado por Bulgartransgaz) estaba supeditado al acceso de terceros al gasoducto rumano 1 (controlado por Bulgargaz) y sujeto a la autorización de BEH» (véase el considerando 612 de la Decisión impugnada). Subrayó que, incluso después de enero de 2012, BEH había conservado el control sobre Bulgartransgaz, dado que el acceso a la red de transporte, y por tanto indirectamente el acceso a la instalación de almacenamiento de Chiren, estaba supeditado a la concesión previa de acceso al gasoducto rumano 1 por parte de Bulgargaz, a su vez supeditado al acuerdo previo de BEH (véase el considerando 611 de la Decisión impugnada).
- 1126 Según la Comisión, el vínculo entre dichas prácticas permitió:
- por una parte, a las tres demandantes, influir mutuamente en su comportamiento, de modo que, juntas, contribuyeron a impedir, restringir y retrasar el acceso de terceros a las infraestructuras propiedad del grupo BEH o controladas por este;
  - por otra parte, al grupo BEH, coordinar su comportamiento de manera coherente aplicando métodos similares (véase el considerando 612 de la Decisión impugnada).
- 1127 De todas las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 1112 a 1126 resulta que:
- ni en la motivación de la Decisión impugnada ni, menos aún, en su parte dispositiva, la Comisión imputó a las demandantes varias infracciones distintas, vinculadas cada una de ellas, respectivamente, a una de las infraestructuras de que se trata;

- la estrategia contraria a la competencia de la que se acusa a las demandantes es un elemento constitutivo clave de la infracción única y continua que les imputa la Decisión impugnada; se acusa a las demandantes de haber contribuido a la ejecución de dicha estrategia, que se basaba en la interdependencia de los comportamientos relativos a cada una de las tres infraestructuras gasísticas de que se trata y tenía como único objetivo el cierre de los mercados búlgaros de suministro de gas con el fin de proteger la posición dominante de Bulgargaz en dichos mercados;
- la Comisión subrayó, en varias ocasiones, en la Decisión impugnada, que los actos de Bulgargaz en relación con el gasoducto rumano 1 eran esenciales, y suficientes por sí solos, para impedir el acceso de sus competidores potenciales a dichos mercados.

1128 De ello se sigue que el comportamiento supuestamente abusivo relativo al gasoducto rumano 1 constituye el eje en el que se basan el análisis de la Comisión y la motivación de la Decisión impugnada en cuanto a los elementos constitutivos de la infracción única y continua constatada.

1129 En este contexto, la circunstancia de que Bulgartransgaz hubiera obstaculizado el acceso de la sociedad C a la instalación de almacenamiento de Chiren en junio de 2012 y de Overgas entre el 1 de enero de 2013 y mediados de 2014 (véanse los anteriores apartados 1101 a 1104) y de que dicho comportamiento tuviera, por sí solo, la capacidad de producir efectos contrarios a la competencia en los mercados búlgaros de suministro de gas no puede justificar, por sí sola, la constatación de la infracción única y continua del artículo 102 TFUE imputada a las demandantes en la Decisión impugnada.

1130 En efecto, procede recordar que los artículos 1 y 2 de la Decisión impugnada declaran, en lo que respecta a las demandantes, que estas cometieron «una infracción única y continua del artículo 102 [TFUE] [en la medida en que denegaron] el acceso de terceros a la red de transporte [...], al gasoducto [...] rumano 1 y a [la instalación de almacenamiento de] Chiren, lo que dio lugar a un cierre de los mercados de suministro de gas en Bulgaria» del «30 de julio de 2010 [al] 1 de enero de 2015».

1131 Por consiguiente, habida cuenta de todos los comportamientos reprochados a las demandantes en la Decisión impugnada y del énfasis puesto por esta en su interdependencia, su complementariedad y su reforzamiento mutuo, no puede deducirse de la parte dispositiva de la Decisión impugnada que esta se base en varios motivos relativos a comportamientos abusivos distintos, cada uno de los cuales bastaría, por sí solo, para fundamentarla.

1132 Pues bien, según la reiterada jurisprudencia citada en los anteriores apartados 234 y 1109, en el marco del control de legalidad con arreglo al artículo 263 TFUE, el juez de la Unión no puede sustituir la motivación del autor del acto impugnado por la suya propia. En el caso de autos, la declaración de la existencia de la infracción única y continua imputada a las demandantes en la parte dispositiva de la Decisión impugnada, que indica la naturaleza y el alcance de dicha infracción de las normas de la Unión en materia de competencia y es indisociable de su motivación, engloba todos los comportamientos de las demandantes relativos a las tres infraestructuras gasísticas en cuestión. Como se ha señalado en los anteriores apartados 1113 y 1131, la caracterización de la infracción única y continua se basa en la complementariedad e interdependencia de la pluralidad de dichos comportamientos.

- 1133 En estas circunstancias, el único motivo basado en el comportamiento de Bulgartransgaz en lo que concierne a la instalación de almacenamiento de Chiren después del mes de junio de 2012 no puede, salvo que se desnaturalice la Decisión impugnada sustituyendo la apreciación de los hechos realizada por la de la Comisión por una nueva apreciación en contra de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 1109, constituir la motivación esencial, o una motivación suficiente, que pueda fundamentar por sí sola la parte dispositiva de dicha Decisión.
- 1134 De lo anterior resulta que la Comisión no demostró de modo suficiente con arreglo a Derecho la infracción constitutiva del abuso de posición dominante imputado a las demandantes en la Decisión impugnada.
- 1135 Por consiguiente, procede estimar el cuarto motivo, sin que proceda examinar los demás «submotivos» invocados por las demandantes.

**D. Sobre el primer motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de procedimiento que afectan al ejercicio del derecho de defensa de las demandantes y en la violación del principio de buena administración**

[omissis]

***1. Sobre las partes primera y segunda, basadas en el incumplimiento de las obligaciones de registrar y aportar a los autos documentos relativos a las reuniones celebradas entre la Comisión y Overgas y en el acceso insuficiente a estos últimos***

- 1142 Durante el procedimiento administrativo, la Comisión organizó, en total, ocho reuniones con Overgas:
- cinco primeras reuniones, que tuvieron lugar antes de la comunicación del pliego de cargos a las demandantes, y más concretamente, en los días 13 de octubre de 2010, 13 de enero, 17 de marzo y 15 de diciembre de 2011 y 17 de junio de 2013 (en lo sucesivo, «reuniones celebradas entre 2010 y 2013»).
  - otras tres reuniones, que tuvieron lugar después de la adopción del pliego de cargos, y más concretamente, en los días 13 de octubre de 2015 y 17 de marzo y 20 de octubre de 2016 (en lo sucesivo, «reuniones celebradas en 2015 y 2016» y, junto con las reuniones celebradas entre 2010 y 2013, «reuniones celebradas con Overgas»).
- 1143 La Comisión afirma que, después de cada una de las ocho reuniones celebradas con Overgas, preparó notas sucintas no confidenciales y actas confidenciales detalladas. En la vista, admitió que no podía indicar con exactitud la fecha de redacción de estas últimas, pero que, debido a su grado de precisión, presumía que habían sido redactadas inmediatamente después de cada reunión.
- 1144 Además, tras cada una de estas reuniones celebradas con la Comisión, salvo las de los días 13 de octubre de 2015 y 17 de marzo de 2016, Overgas presentó observaciones escritas (en lo sucesivo, «observaciones de seguimiento»), en las que desarrolló las alegaciones formuladas durante dichas reuniones.

- 1145 De los autos se desprende igualmente que las demandantes tuvieron acceso, en un primer momento, en particular, a las notas sucintas de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 y a una versión no confidencial de las observaciones de seguimiento cuando accedieron al expediente tras la comunicación del pliego de cargos. El 5 de enero de 2018, a raíz de la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión (C-413/14 P, EU:C:2017:632), que precisó las obligaciones de registro y de conservación del expediente que incumbían a la Comisión en los procedimientos sancionadores de las infracciones en materia de competencia, las demandantes presentaron una nueva solicitud mediante la que pidieron sustancialmente acceder a las actas detalladas y a las notas de cualquier otra reunión que hubiera podido tener lugar entre la Comisión y Overgas.
- 1146 El 23 de marzo de 2018, la Comisión admitió en su respuesta que había mantenido tres reuniones con Overgas tras la comunicación del pliego de cargos, a saber, las reuniones celebradas en 2015 y 2016, de las que, en ese momento, envió las notas sucintas a las demandantes. No obstante, denegó el acceso a las actas detalladas debido a que, por una parte, contenían información confidencial y, por otra parte, no era posible, a su parecer, encontrar en ellas ninguna prueba que no estuviera ya presente en los demás documentos no confidenciales a los que las demandantes habían tenido acceso, dado que también habían tenido acceso a las observaciones de seguimiento.
- 1147 Por ello, las demandantes dirigieron su solicitud de acceso al consejero auditor, quien, en su respuesta de 14 de mayo de 2018, indicó que consideraba que la negativa a divulgar las actas detalladas estaba justificada por razones de confidencialidad, y que esos documentos no contenían pruebas de descargo adicionales. No obstante, para equilibrar el ejercicio efectivo del derecho de defensa de las demandantes con las legítimas preocupaciones de confidencialidad de Overgas, el consejero auditor propuso un acceso limitado a las actas detalladas de las reuniones celebradas con Overgas, a través de los representantes externos de las demandantes, en el marco de un procedimiento de centro de datos.
- 1148 Además, mediante escrito de 18 de junio de 2018 (en lo sucesivo, «escrito de 18 de junio de 2018»), las demandantes solicitaron a la Comisión que les permitiera acceder a una versión menos expurgada de las observaciones de seguimiento, solicitud que fue denegada por la Comisión.
- 1149 El 28 de junio de 2018, los representantes externos de las demandantes tuvieron acceso a las actas detalladas de las reuniones celebradas con Overgas en el marco de un procedimiento de centro de datos. De conformidad con las instrucciones impartidas por la Comisión, los representantes externos de las demandantes pudieron llevar al centro de datos copias, en formato papel, del pliego de cargos, de la exposición de los hechos, de las notas sucintas de las reuniones celebradas con Overgas y de las versiones no confidenciales de las observaciones de seguimiento.
- 1150 En esa ocasión, los representantes externos de las demandantes elaboraron el informe confidencial relativo al centro de datos, en el que expresaron su punto de vista sobre los datos que consideraban pruebas de descargo contenidos en las actas detalladas. Bajo el control de la Comisión, se elaboró una versión no confidencial de dicho informe (en lo sucesivo, «informe no confidencial del centro de datos»), que fue comunicada a las demandantes. Los representantes podían utilizar la información a la que tuvieron acceso en el centro de datos al objeto de defender a las demandantes, a las que, sin embargo, no podían comunicar ninguna información confidencial (auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión, T-136/19, EU:T:2022:149, apartados 20 a 22).

- 1151 En el marco de las dos primeras partes de su primer motivo, las demandantes formulan, en esencia, dos series de alegaciones:
- la primera se refiere al procedimiento de registro y de inclusión en el expediente de las notas sucintas y de las actas detalladas;
  - la segunda se refiere al acceso concedido a las actas detalladas y a las observaciones de seguimiento.
- 1152 A efectos de este análisis, procede verificar, en primer lugar, si la Comisión incurrió efectivamente en las irregularidades de procedimiento alegadas por las demandantes; en su caso, deberán examinarse, a continuación, las consecuencias de tales irregularidades en lo que respecta al derecho de defensa de estas y, en particular, comprobar si, habida cuenta de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas del presente asunto, las demandantes han demostrado de modo suficiente que de no haberse producido la irregularidad de procedimiento cometida por la Comisión, habrían podido defenderse mejor [sentencias de 2 de octubre de 2003, Thyssen Stahl/Comisión, C-194/99 P, EU:C:2003:527, apartado 31; de 13 de diciembre de 2018, Deutsche Telekom/Comisión, T-827/14, EU:T:2018:930, apartado 129, y de 15 de junio de 2022, Qualcomm/Comisión (Qualcomm — pagos por exclusividad), T-235/18, EU:T:2022:358, apartados 160 y 202].

## ***2. Sobre la existencia de vicios de procedimiento***

- 1153 Con carácter preliminar, procede señalar que el acceso al expediente, previsto en el artículo 27, apartado 2, del Reglamento n.º 1/2003 y en el artículo 15, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 773/2004, es una de las garantías procedimentales que permiten aplicar el principio de igualdad de armas y proteger el derecho de defensa de las partes afectadas por el procedimiento incoado por la Comisión. Estas tienen derecho a acceder al expediente de la instrucción, con excepción de los secretos comerciales de otras empresas, los documentos internos de la Comisión y otras informaciones confidenciales.
- 1154 El derecho de acceso al expediente implica que la Comisión debe dar a la empresa afectada la posibilidad de examinar todos los documentos incluidos en el expediente de la instrucción que puedan ser pertinentes para su defensa. Estos documentos comprenden tanto las pruebas de cargo como las de descargo, con excepción de los secretos comerciales de otras empresas, de los documentos internos de la Comisión y de otras informaciones confidenciales (véase la sentencia de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C-109/10 P, EU:C:2011:686, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 1155 El alcance del derecho de acceso al expediente como parte integrante del derecho de defensa ha sido objeto de una jurisprudencia reciente que ha precisado mejor los límites de las obligaciones de la Comisión, en particular en lo que se refiere a las obligaciones de registro que le incumben [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión, C-413/14 P, EU:C:2017:632; de 15 de junio de 2022, Qualcomm/Comisión (Qualcomm — pagos por exclusividad), T-235/18, EU:T:2022:358, y de 14 de septiembre de 2022, Google y Alphabet/Comisión (Google Android), T-604/18, recurrida en casación, EU:T:2022:541].
- 1156 A este respecto, procede recordar que el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 1/2003 establece que, para la realización de las tareas que se le asignan, la Comisión podrá oír a toda persona física o jurídica que acepte ser entrevistada a efectos de la recopilación de información

en relación con el objeto de una investigación. Este precepto constituye, pues, el fundamento jurídico que faculta a la Comisión para que realice una entrevista en el marco de una investigación y está destinado a aplicarse a toda entrevista que tenga por objeto la recopilación de información en relación con el objeto de una investigación (sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión, C-413/14 P, EU:C:2017:632, apartados 84 y 86).

- 1157 Cuando lleva a cabo una entrevista de este tipo, la Comisión está obligada, en virtud del artículo 3 del Reglamento n.º 773/2004, a registrar, del modo que elija, las declaraciones hechas por los declarantes (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión, C-413/14 P, EU:C:2017:632, apartados 90 y 91).
- 1158 Así, si bien se le permite excluir del procedimiento administrativo los elementos que no tengan ninguna relación con las alegaciones de hecho y de Derecho que figuran en el pliego de cargos y que, por consiguiente, no tengan relevancia alguna para la instrucción, la determinación de cuáles son los elementos útiles para la defensa de la empresa afectada no puede ser competencia exclusiva de la Comisión (sentencias de 7 de enero de 2004, Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, EU:C:2004:6, apartado 126, y de 16 de junio de 2011, FMC Foret/Comisión, T-191/06, EU:T:2011:277, apartado 306).
- 1159 Desde esta perspectiva, las entrevistas cuya finalidad es recopilar información en relación con el objeto de la investigación y, por lo tanto, comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003 deben registrarse y no pueden omitirse del expediente [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2022, Qualcomm/Comisión (Qualcomm — pagos por exclusividad), T-235/18, EU:T:2022:358, apartado 199].
- 1160 Además, la obligación que incumbe a la Comisión, en el sentido del artículo 3 del Reglamento n.º 773/2004, de registrar, del modo que elija, las declaraciones hechas por los declarantes durante una investigación administrativa no puede concretarse en la redacción de un breve resumen de los temas abordados durante la entrevista. La Comisión debe poder proporcionar una indicación del contenido de las discusiones mantenidas, en particular, sobre la naturaleza de la información aportada durante la entrevista sobre los temas abordados (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión, C-413/14 P, EU:C:2017:632, apartado 92).
- 1161 Procede examinar a la luz de estos principios las alegaciones de las demandantes que denuncian supuestos incumplimientos por parte de la Comisión en lo que respecta a sus obligaciones de registro y de incorporación y acceso al expediente.

***a) Sobre la primera imputación, basada en que no se procedió al registro ni a la adecuada inclusión en el expediente las declaraciones hechas durante las reuniones celebradas con Overgas***

- 1162 Las demandantes, apoyadas por la República de Bulgaria, alegan que el modo en que la Comisión registró u omitió registrar las reuniones que celebró con Overgas, así como el modo en que incorporó al expediente las declaraciones realizadas durante dichas reuniones, es contrario a las obligaciones de registro derivadas del artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003, en relación con el artículo 3 del Reglamento n.º 773/2004. Estiman que, de este modo, la Comisión vulneró asimismo los principios de buena administración y de transparencia y el derecho de defensa de las demandantes. Consideran que, en consecuencia, el Tribunal General no está en condiciones de ejercer su control jurisdiccional.

1163 A este respecto, procede distinguir entre, por una parte, las alegaciones relativas a las reuniones celebradas con Overgas entre 2010 y 2013 y, por otra parte, las relativas a las reuniones celebradas en 2015 y 2016.

1164 El Tribunal General considera que procede comenzar analizando las alegaciones relativas a las reuniones celebradas en 2015 y 2016.

*1) Sobre las reuniones celebradas en 2015 y 2016*

1165 Las demandantes alegan que:

- durante la investigación no se incorporó al expediente ningún registro relativo a las reuniones celebradas en 2015 y 2016;
- la Comisión solo reconoció la existencia de estas reuniones y de las actas detalladas correspondientes en respuesta a una solicitud de las demandantes de 5 de enero de 2018, a raíz de la cual se concedió acceso a notas sucintas el 23 de marzo de 2018.

1166 La Comisión observa que, en cuanto las demandantes preguntaron si había celebrado otras reuniones con Overgas después de la comunicación del pliego de cargos, les informó de las reuniones celebradas en 2015 y 2016, comunicándoles las notas sucintas relativas a estas.

1167 A este respecto, la Comisión alega que, en virtud del apartado 27 de la Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE], los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE y el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo (DO 2005, C 325, p. 7), una parte solo obtendrá acceso a los documentos recibidos después de la notificación del pliego de cargos en una fase posterior del procedimiento administrativo, cuando tales documentos puedan constituir pruebas nuevas —ya sean inculpativas o exculpativas— referentes a las alegaciones relativas a esa parte contempladas en el pliego de cargos.

1168 Pues bien, según la Comisión, los documentos relativos a las reuniones celebradas en 2015 y 2016 no constituían ni el fundamento de los cargos notificados a las demandantes ni nuevas pruebas relativas a las alegaciones ya formuladas y, por lo tanto, no tenía obligación alguna de incluir en el expediente las notas sucintas o las actas detalladas de las reuniones celebradas en 2015 y 2016 ni de permitir el acceso a estas. Además, a su parecer, le incumbía exclusivamente a ella apreciar el carácter potencial de prueba a descargo de dichos documentos.

1169 Sin embargo, de las notas sucintas y de las actas detalladas se desprende que las reuniones celebradas en 2015 y 2016 tenían por objeto recabar información relativa al objeto de la investigación que condujo a la adopción de la Decisión impugnada.

1170 Desde esta perspectiva, a la luz de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 1157 y 1159, las entrevistas destinadas a recabar información sobre el objeto de la investigación y, por tanto, comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003, como las entrevistas de que se trata, deben registrarse y no pueden omitirse del expediente de la instrucción.

- 1171 Es cierto que la posibilidad de distinguir entre los documentos pertinentes para la investigación y los que no lo son y, por consiguiente, de excluir estos últimos del expediente de la instrucción es indispensable para evitar que la Comisión se vea sometida a una carga procesal excesiva. Sin embargo, no le corresponde descartar un elemento del expediente aplicando su supuesta facultad de apreciación en lo que concierne al carácter potencialmente incriminatorio o exculpatario de dichos documentos, pues la falta de todo rastro escrito de una entrevista impediría al Tribunal General comprobar si la Comisión se atuvo a lo dispuesto en el Reglamento n.º 1/2003 y, más generalmente, si los derechos de las empresas y de las personas físicas implicadas en una investigación fueron plenamente respetados.
- 1172 Además, la obligación de registro establecida en el artículo 3 del Reglamento n.º 773/2004 carecería de todo efecto útil si se permitiera a la Comisión excluir, por iniciativa propia, el registro de determinadas reuniones, máxime cuando, en las circunstancias del presente asunto, las entrevistas habían tenido lugar con Overgas, que desempeñó un papel nada desdeñable en la decisión de la Comisión de iniciar y proseguir la investigación y que alegaba que las demandantes habían incurrido en prácticas contrarias a la competencia en lo que a ella respecta.
- 1173 De ello se sigue que procede desestimar las alegaciones de la Comisión basadas en la inexistencia de una obligación de registrar y de incorporar al expediente las actas de las reuniones celebradas en 2015 y 2016 con Overgas con posterioridad a la comunicación del pliego de cargos.
- 1174 Por último, en la medida en que las demandantes sostienen que la Comisión no les informó de las reuniones celebradas en 2015 y 2016, procede recordar que, durante el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la Decisión impugnada, la Comisión no mencionó efectivamente las entrevistas que había mantenido con Overgas después de la comunicación del pliego de cargos.
- 1175 Pues bien, según se desprende de los anteriores apartados 1157 y 1159, la Comisión no podía no incluir en el expediente de la instrucción el registro de entrevistas como las reuniones celebradas en 2015 y 2016 ni, por consiguiente, no informar de ellas a las partes.
- 1176 De ello resulta que las alegaciones de las demandantes relativas a los incumplimientos en que incurrió la Comisión en lo que concierne a las reuniones celebradas en 2015 y 2016 son fundadas, pues esta debería haber registrado las declaraciones hechas durante dichas reuniones e incorporado al expediente los documentos relativos a ellas y actualizado el índice del expediente, permitiendo así a las demandantes tener conocimiento de las entrevistas de que se trata, sin perjuicio de la protección de la confidencialidad de determinados elementos legítimamente invocada por Overgas.
- 1177 Por lo tanto, la Comisión incurrió en un vicio de procedimiento al no registrar adecuadamente las declaraciones realizadas en las reuniones celebradas en 2015 y 2016 y al no incorporarlas al expediente ni informar de ellas a las demandantes.

## 2) *Sobre las reuniones celebradas entre 2010 y 2013*

1178 Las demandantes:

- reprochan a la Comisión que no procediera a un registro adecuado de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013, puesto que, según ellas, dicha institución únicamente incluyó en el expediente notas sucintas que solo contenían resúmenes vagos y generales; sostienen además

que las notas sucintas no se incorporaron al expediente hasta varios años después de la celebración de dichas reuniones, en 2014, lo que podría haber ido en detrimento de su exactitud;

- se quejan de no haber descubierto hasta 2018 que existían actas detalladas relativas a las notas sucintas, que no figuraban en el expediente; alegan que la Comisión no podía explicar los motivos por los que dichas actas se conservaron al margen del expediente.

1179 Según las demandantes, estas deficiencias se reflejan también en el índice del expediente de la instrucción, facilitado tras la adopción del pliego de cargos, que, a su parecer, no enumeraba con suficiente precisión los documentos recopilados en el curso de la investigación ni indicaba, en particular, las actas detalladas de las reuniones celebradas con Overgas.

1180 La Comisión responde que no existe ningún requisito según el cual deban incorporarse al expediente e incluirse en el índice pruebas relativas al momento en que se celebraron las reuniones y se redactaron las notas pertinentes. Alega que, en cualquier caso, la Decisión impugnada no se basa ni en las notas sucintas ni en las actas detalladas de las reuniones en cuestión.

1181 La Comisión sostiene, asimismo, que, gracias al acceso dado a las notas sucintas de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 tras la comunicación del pliego de cargos, las demandantes pudieron efectivamente ejercer su derecho de defensa, lo que hicieron al presentar sus respuestas a dicho pliego y observaciones posteriores, en las que invocaron, como circunstancias atenuantes, determinados elementos mencionados en esas reuniones. Aduce, además, que las observaciones de seguimiento presentadas por Overgas, que desarrollaban los puntos planteados durante dichas reuniones, habían sido incluidas en el expediente y comunicadas a las demandantes.

1182 A este respecto, procede señalar que las notas sucintas de las reuniones celebradas con Overgas a las que las demandantes tuvieron acceso ocupan, para cada reunión, menos de media página. Cada media página contiene una indicación de la fecha de la reunión, los participantes y los temas abordados durante la reunión, descritos como máximo en cinco a ocho líneas.

1183 Así pues, el contenido de las notas sucintas es claramente insuficiente para reflejar el contenido de las conversaciones que tuvieron lugar realmente entre la Comisión y Overgas y, en particular, la naturaleza de la información facilitada por esta última sobre los temas abordados.

1184 Pues bien, ningún elemento basado en el tenor del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 1/2003 ni en la finalidad que persigue permite inferir que el legislador haya pretendido establecer una distinción entre, por una parte, las «notas sucintas», elaboradas a efectos del acceso al expediente, y las «actas detalladas», destinadas a permanecer confidenciales. Tal interpretación equivaldría a privar de todo efecto útil al derecho de acceso al expediente, tal como se menciona en el anterior apartado 1153, así como al principio de igualdad de armas.

1185 A este respecto, carece de pertinencia el hecho, mencionado por la Comisión, de que la Decisión impugnada no se base ni en las notas sucintas ni en las actas detalladas. El derecho a acceder al expediente implica, en efecto, que la Comisión debe dar a la empresa afectada la posibilidad de examinar todos los documentos que figuran en el expediente de la instrucción que puedan ser pertinentes para su defensa (sentencia de 7 de enero de 2004, Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, EU:C:2004:6, apartado 68).

- 1186 De ello se desprende que, por lo que respecta a las notas sucintas de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013, la Comisión incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003, leído en relación con el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n.º 773/2004 y a la luz de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 1157 y 1159. Evidencian este incumplimiento, por un lado, la introducción de una distinción injustificada entre dos tipos de documentos, a saber, las actas detalladas, destinadas a un uso interno, y las notas sucintas, destinadas al expediente y a las que, en consecuencia, podían acceder de las demandantes, y, por otro lado, el carácter manifiestamente insuficiente de dichas notas para reflejar el contenido de las conversaciones mantenidas entre la Comisión y Overgas, y en particular la naturaleza de la información facilitada por esta última sobre los temas abordados, tal como exige la jurisprudencia citada en el anterior apartado 1160.
- 1187 En cambio, el Tribunal General estima que el tiempo transcurrido entre las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 y el momento en que se incorporaron al expediente las correspondientes notas sucintas, lo cual no se produjo hasta 2014, no permite concluir, por sí solo y a falta de otras pruebas o, cuando menos, de indicios serios, que la Comisión haya incumplido sus obligaciones en lo que respecta al acceso al expediente.
- 1188 En primer lugar, pese a que las notas sucintas de las reuniones celebradas con Overgas fueron incluidas en el expediente tardíamente, las demandantes tuvieron la posibilidad de tenerlas en cuenta y de ejercer su derecho de defensa no solo presentando sus respuestas al pliego de cargos, sino también y sobre todo, como se desprende del anterior apartado 1147, presentando ante el consejero auditor su solicitud de acceso a las actas detalladas, lo que llevó a la concesión de un acceso en el marco de un procedimiento de centro de datos.
- 1189 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación de la supuesta falta de exactitud de las notas sucintas de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013, basada en su incorporación tardía al expediente, aun suponiendo que la Comisión hubiera preparado dichas notas en 2014, la fiabilidad de su contenido solo habría podido verse afectada si las actas detalladas relativas a dichas reuniones, que necesariamente habrían sido la base para la redacción de esas notas sucintas, hubieran sido redactadas también en 2014. En tales circunstancias, el transcurso de un período significativo entre, por una parte, las reuniones y, por otra, la elaboración de las actas detalladas correspondientes, podría suscitar dudas en cuanto a su precisión y, en consecuencia, en cuanto a la de las notas sucintas basadas en ellas.
- 1190 Ahora bien, en el caso de autos, las demandantes no aportan ninguna prueba o indicio que permita concluir que las actas detalladas se elaboraron años después de que las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 hubieran tenido lugar. Por el contrario, como alegó la Comisión en la vista, el grado de precisión de dichas actas constituye un indicio que demuestra que se redactaron en una fecha próxima a la de las reuniones a las que se refieren.
- 1191 Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 1182 a 1186, las alegaciones de las demandantes relativas a los incumplimientos de la Comisión en lo que respecta a las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 son fundadas, en la medida en que las notas sucintas eran manifiestamente insuficientes para reflejar el contenido de las conversaciones entre la Comisión y Overgas, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 1160.
- 1192 Por lo tanto, la Comisión incurrió en un vicio de procedimiento al no registrar adecuadamente las declaraciones realizadas en las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 y al no incorporarlas al expediente.

1193 En cuanto a la alegación de la Comisión de que cualquier posible incumplimiento derivado de la naturaleza excesivamente vaga y general de las notas sucintas fue subsanado, por una parte, con el acceso a versiones no confidenciales de las observaciones de seguimiento y, por otra parte, con el acceso a las actas detalladas en el marco del procedimiento de centro de datos, las demandantes sostienen, en esencia, que debido a la gran cantidad de omisiones, el acceso a dichos documentos no fue de ninguna utilidad para su defensa. Así pues, esta alegación y la segunda imputación se solapan entre sí, y, en consecuencia, procede analizarlas conjuntamente.

***b) Sobre la segunda imputación, relativa al acceso a las actas detalladas y a las observaciones de seguimiento***

1194 Las demandantes reprochan a la Comisión, por un lado, haberles concedido un acceso limitado a las actas detalladas y, por otro, haberles denegado el acceso a una parte de las observaciones de seguimiento, so pretexto de la confidencialidad de la información contenida en dichos documentos.

1195 Así, en primer lugar, las demandantes critican el hecho de que el derecho de acceso a las actas detalladas de las reuniones celebradas con Overgas fuera sustituido, tras numerosas solicitudes de acceso, por un acceso restringido, a través de sus representantes externos, en el marco de un procedimiento de centro de datos. Según afirman, el informe redactado por estos, que les fue transmitido en una versión no confidencial, carecía de valor para su defensa debido a la gran cantidad de omisiones.

1196 En cambio, la Comisión insiste en que el acceso concedido a los representantes externos de las demandantes a las actas detalladas de las reuniones celebradas con Overgas en el marco del procedimiento de centro de datos permitió a las demandantes expresar su punto de vista sobre la información que figuraba en dichas actas y, de este modo, ejercer su derecho de defensa, respetando al mismo tiempo las legítimas preocupaciones de Overgas en lo que respecta a la confidencialidad.

1197 En segundo lugar, las demandantes estiman que las observaciones de seguimiento confidenciales habrían podido contener potencialmente pruebas de descargo, por lo que el acceso a una versión menos expurgada de esos documentos les habría permitido ejercer mejor su derecho de defensa.

1198 La Comisión contesta que, precisamente gracias al acceso a las observaciones de seguimiento, las demandantes pudieron ejercer su derecho de defensa presentando sus respuestas al pliego de cargos.

1199 La Comisión señala asimismo que, entre el acceso al expediente y la presentación de sus respuestas al pliego de cargos, las demandantes nunca se quejaron de no haber podido ejercer su derecho de defensa de manera efectiva debido a la omisión de las partes confidenciales de las observaciones de seguimiento. Considera, además, que toda solicitud de acceso posterior habría sido extemporánea e injustificada, dado que las demandantes ya habían ejercido su derecho a ser oídas en relación con dichos documentos.

1200 La Comisión alega asimismo que la mayor parte de las observaciones de seguimiento no fueron objeto de ninguna omisión y que no utilizó la información expurgada en el marco del análisis que condujo a la adopción de la Decisión impugnada.

1201 De los anteriores apartados 1194 a 1200 se desprende, en esencia, que las alegaciones formuladas por las partes en el marco de esta imputación suscitan dos cuestiones, que procede analizar en el siguiente orden:

- la primera cuestión se refiere a la falta de impugnación inmediata de las omisiones contenidas en las observaciones de seguimiento a las que tuvieron acceso las demandantes;
- la segunda cuestión se refiere a las omisiones supuestamente excesivas, por una parte, en las actas detalladas a las que se tuvo acceso en el centro de datos y, por otra parte, en las observaciones de seguimiento.

*1) Sobre la obligación de impugnar inmediatamente las omisiones contenidas en las observaciones de seguimiento*

1202 Por lo que respecta al escrito de 18 de junio de 2018, mediante el que las demandantes solicitaron acceder a una versión menos expurgada de las observaciones de seguimiento, la Comisión alega que ya se habían comunicado a las demandantes versiones no confidenciales de esas observaciones en los días 2 y 8 de abril de 2015 y que, hasta que presentaron sus respuestas a la exposición de los hechos el 9 de diciembre de 2016, no indicaron en ningún momento que no podían ejercer su derecho de defensa de manera efectiva debido a las omisiones que figuraban en ellas.

1203 En efecto, del escrito de 18 de junio de 2018 se desprende que la solicitud de acceso a versiones menos expurgadas de las observaciones de seguimiento estaba vinculada al hecho de que, en el momento de la constitución del centro de datos, la Comisión autorizó a los representantes externos de las demandantes a introducir en dicho centro, entre otros documentos, las versiones expurgadas de las observaciones de seguimiento. Al presentar su solicitud, las demandantes precisaron, en relación con cada una de las observaciones de seguimiento, qué papel habría podido desempeñar la información expurgada en la elaboración de su defensa, también a la luz de los nuevos elementos que hubieran podido surgir con ocasión del acceso en el centro de datos.

1204 Por tanto, la solicitud de las demandantes relativa al acceso a observaciones de seguimiento menos expurgadas fue desencadenada indirectamente, en esencia, por la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión (C-413/14 P, EU:C:2017:632). En efecto, basándose en esta nueva jurisprudencia, que reforzaba su derecho de defensa, las demandantes solicitaron a la Comisión, el 5 de enero de 2018, que les concediera el acceso a notas completas y detalladas de todas las eventuales llamadas y reuniones celebradas con Overgas. Como se desprende del anterior apartado 1203, esto dio lugar al procedimiento de centro de datos, para el cual las demandantes recibieron las normas detalladas que regían su funcionamiento. Estas normas establecían, entre otras cosas, que las versiones expurgadas de las observaciones de seguimiento formaban parte del número limitado de documentos que los representantes externos de los demandantes podían introducir en el centro de datos.

1205 A este respecto, no puede excluirse que una versión más completa de las observaciones de seguimiento hubiera podido permitir a las demandantes comprender mejor los documentos a los que tuvieron acceso en el centro de datos a través de sus representantes externos y, por consiguiente, ejercer su derecho de defensa de una manera más eficaz. En estas circunstancias, no se les puede reprochar no haber solicitado hasta esa fase un acceso más amplio a dichas observaciones de seguimiento.

1206 De ello se sigue que no puede oponerse a las demandantes el hecho de no haber impugnado inmediatamente las omisiones detectadas en las observaciones de seguimiento que se les habían transmitido después de la comunicación del pliego de cargos para impedirles alegar la vulneración de su derecho de defensa.

*2) Sobre el acceso a los documentos puestos a disposición en el centro de datos y a las versiones excesivamente expurgadas de las observaciones de seguimiento*

1207 Cuando se trata de conceder o denegar el acceso a una parte del expediente durante los procedimientos de investigación, la Comisión está obligada, en particular, a ponderar el derecho a la protección de los secretos comerciales de las empresas con la garantía del derecho de defensa (sentencias de 29 de junio de 1995, ICI/Comisión, T-36/91, EU:T:1995:118, apartado 98, y de 14 de diciembre de 2005, General Electric/Comisión, T-210/01, EU:T:2005:456, apartado 631).

1208 A este respecto, procede recordar que, según lo dispuesto en el auto de 26 de mayo de 2021, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, no publicado) y de conformidad con el artículo 91, letra b), del Reglamento de Procedimiento, y habida cuenta de las garantías previstas en el artículo 103, apartado 1, de dicho Reglamento, la Comisión incorporó al expediente:

- las actas detalladas de las reuniones celebradas con Overgas y las solicitudes de confidencialidad de esta última relativas a estas;
- las versiones confidenciales de las observaciones de seguimiento;
- el informe confidencial del centro de datos.

1209 Posteriormente, el Tribunal General examinó, en el marco del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), y de conformidad con el artículo 103, apartados 1 y 2, del Reglamento de Procedimiento, los documentos mencionados en el anterior apartado 1208 sobre la base de los elementos de hecho y de Derecho invocados por la Comisión relativos al carácter confidencial de dichos documentos respecto de las demandantes, así como su pertinencia para pronunciarse sobre el litigio, con el fin de, cuando fuera necesario, ponderar esa confidencialidad con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, en particular, con el principio de contradicción (auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión, T-136/19, EU:T:2022:149, apartados 5 a 10).

1210 En particular, el Tribunal General señaló que la Comisión autorizó a los representantes externos de las demandantes a comunicar a sus clientes únicamente la versión no confidencial de su informe del centro de datos (auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión, T-136/19, EU:T:2022:149, apartados 20 a 22).

1211 Pues bien, del análisis realizado en los apartados 26 y 27 del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), se desprende que varios datos que se habían ocultado en el informe no confidencial del centro de datos no tenían carácter confidencial o, en cualquier caso, habían dejado de tenerlo. Por consiguiente, el Tribunal General incorporó a los autos el informe confidencial del centro de datos, exceptuando dos breves pasajes que carecen de pertinencia para resolver el litigio.

- 1212 A este respecto, del análisis de la versión no confidencial del informe del centro de datos a la que tuvieron acceso las demandantes se desprende que esta no contenía, en esencia, ningún elemento adicional respecto de las notas sucintas a las que habían tenido acceso anteriormente durante el procedimiento administrativo.
- 1213 Pues bien, aun suponiendo que, en el momento del procedimiento del centro de datos, ciertos elementos que figuraban en la versión confidencial del informe del centro de datos, sobre todo en el caso de elementos resultantes de las actas detalladas de las reuniones celebradas en 2015 y 2016, hubieran podido conservar un carácter confidencial, la información que figuraba en las actas detalladas de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 había adquirido carácter histórico.
- 1214 De ello se sigue que la Comisión no podía expurgar el informe del centro de datos de todo elemento pertinente, hasta el punto de que la versión no confidencial de este fuese prácticamente equivalente a las notas sucintas.
- 1215 En efecto, tal situación corre el riesgo, en la práctica, de poner en entredicho la finalidad del procedimiento de centro de datos, a saber, proteger la información confidencial, al tiempo que permite acceder a las pruebas que una parte pueda necesitar para fundamentar su posición. Ello es tanto más cierto cuanto que, como han alegado las demandantes, el procedimiento de centro de datos, tal como se desarrolló en el presente asunto, podía afectar al derecho de defensa de las demandantes, que solo pudieron ejercerlo indirectamente, a través de sus representantes externos.
- 1216 De las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 1207 a 1215 se desprende que, al conceder a las demandantes un acceso al expediente excesivamente restringido en el marco del procedimiento de centro de datos, la Comisión incurrió en una irregularidad del procedimiento que pudo dar lugar a una vulneración del derecho de defensa de las demandantes.
- 1217 A continuación, en cuanto atañe a las observaciones de seguimiento, en primer lugar, procede señalar que, en lo que respecta a las reuniones celebradas en 2015 y 2016, Overgas únicamente presentó tales observaciones con respecto a la reunión de 20 de octubre de 2016. El Tribunal General recuerda que, como se señaló en los apartados 51 a 57 del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), este documento carece de pertinencia para resolver el litigio.
- 1218 En segundo lugar, como se desprende del apartado 49 del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), en la versión supuestamente no confidencial de las observaciones de seguimiento de la reunión de 17 de junio de 2013 no se omitía ningún dato.
- 1219 En tercer lugar, a raíz de la verificación de la naturaleza de la información contenida en las observaciones de seguimiento relativas a las cuatro primeras reuniones celebradas entre 2010 y 2013, el Tribunal General concedió a las demandantes acceso a versiones menos expurgadas de estas últimas (auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión, T-136/19, EU:T:2022:149, apartados 34 a 48).
- 1220 A este respecto, el Tribunal General observa que la información contenida en las observaciones de seguimiento de las reuniones celebradas entre 2010 y 2013 ya había perdido su carácter confidencial en el momento en que las demandantes solicitaron acceder a ella mediante el escrito de 18 de junio de 2018.

1221 Por consiguiente, al denegar el acceso a versiones menos expurgadas de las observaciones de seguimiento, en particular a las de las reuniones de 13 de octubre de 2010 y de 13 de enero, 17 de marzo y 15 de diciembre de 2011, la Comisión incurrió también en una irregularidad de procedimiento que puede dar lugar a una vulneración del derecho de defensa de las demandantes.

### ***c) Conclusión sobre los vicios de procedimiento***

1222 De las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 1177, 1192 y 1211 a 1221 se desprende que la Comisión incurrió en una irregularidad de procedimiento al denegar a las demandantes un acceso al expediente que fuera suficiente para garantizar el ejercicio de su derecho de defensa.

1223 Así pues, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 1152, procede, en esta fase, determinar si, habida cuenta de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas del presente asunto, las demandantes han demostrado de manera suficiente que habrían podido defenderse mejor de no ser por la irregularidad de procedimiento en que incurrió la Comisión. En efecto, a falta de tal demostración, no puede determinarse la existencia de una vulneración del derecho de defensa [sentencia de 14 de septiembre de 2022, Google y Alphabet/Comisión (Google Android), T-604/18, recurrida en casación, EU:T:2022:541, apartado 934].

### ***3. Sobre la incidencia de las irregularidades apreciadas en la garantía del derecho de defensa de las demandantes***

1224 En sus observaciones presentadas el 27 de abril de 2022 (en lo sucesivo, «observaciones de 27 de abril de 2022»), tras la presentación, por parte de la Comisión, de los documentos no confidenciales, ejecutando así lo dispuesto en el auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), las demandantes aportaron precisiones para demostrar de manera concreta que el acceso a determinados elementos del expediente, no divulgados durante el procedimiento administrativo, les habría permitido defenderse mejor.

1225 Procede analizar, a la luz de estas alegaciones, en particular, las pruebas comunicadas a las demandantes a raíz del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), que, debido a su procedencia, a su precisión y a las circunstancias en las que Overgas las aportó a la Comisión, habrían permitido a las demandantes sustentar de manera significativa o consolidar determinadas alegaciones formuladas en su defensa.

1226 A este respecto, procede señalar de entrada que la vulneración del derecho de acceso al expediente no queda subsanada por el mero hecho de que el acceso haya sido posible, como en el caso de autos, durante el procedimiento judicial. En efecto, al limitarse a un control jurisdiccional de los motivos invocados, el examen del Tribunal General no tiene por objeto ni por efecto reemplazar la instrucción completa del asunto en el marco de un procedimiento administrativo. Por otra parte, el conocimiento tardío de determinados documentos del expediente no coloca a la empresa que ha interpuesto un recurso contra una decisión de la Comisión en la situación en la que se habría encontrado si hubiera podido basarse en esos mismos documentos para presentar sus observaciones escritas y orales ante dicha institución antes de la adopción de la Decisión impugnada [sentencias de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C-110/10 P, EU:C:2011:687, apartado 51, y de 15 de junio de 2022, Qualcomm/Comisión (Qualcomm — pagos por exclusividad), T-235/18, EU:T:2022:358, apartado 200].

***a) Sobre los datos no divulgados de las actas detalladas***

- 1227 En sus observaciones de 27 de abril de 2022, las demandantes subrayan la existencia de varios datos que se desprenden de los resúmenes de las actas detalladas que figuran en el informe confidencial del centro de datos, a los que tuvieron acceso en ejecución del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), que podían permitirles defenderse mejor. El Tribunal General estima que, a efectos del examen exigido en virtud de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 1152 y 1223, basta con concentrar el análisis en los siguientes elementos.
- 1228 En primer lugar, las demandantes alegan que del resumen de la reunión de 13 de octubre de 2010 se desprende que Overgas estimaba que el Gobierno búlgaro le impedía suministrar gas a clientes en Bulgaria. Según afirman, de ese mismo resumen se desprende, en particular, que Overgas consideraba que los mercados búlgaros de suministro de gas eran muy difíciles de explotar debido a la transposición incorrecta e incompleta de las directivas de la Unión y a la injerencia constante del Gobierno en favor de Bulgargaz y Bulgartransgaz.
- 1229 El Tribunal General señala que, de las observaciones de seguimiento de 18 de noviembre de 2010, a las que las demandantes tuvieron acceso durante el procedimiento administrativo, se desprende, en cambio, que Overgas consideraba que las demandantes infringían el artículo 102 TFUE con el apoyo del regulador búlgaro y del Gobierno búlgaro.
- 1230 Así pues, el Tribunal General considera fundadas las precisiones hechas por las demandantes acerca de la utilidad de las declaraciones que figuran en el anterior apartado 1228 para el ejercicio de su derecho de defensa. En efecto, se trata de datos que habrían podido confirmar y fundamentar la alegación de las demandantes según la cual las dificultades encontradas por Overgas para penetrar en los mercados búlgaros de suministro de gas no les eran imputables, en particular, habida cuenta de que la Comisión había evocado, frente a las alegaciones de Overgas, la posibilidad de que dichas dificultades se debieran a errores o incumplimientos en la transposición de la normativa europea por parte de la República de Bulgaria.
- 1231 En segundo lugar, las demandantes subrayan, en sus observaciones de 27 de abril de 2022, que del resumen de la reunión de 13 de enero de 2011 se desprende que Overgas consideraba que Transgaz, y no ellas, controlaba el acceso al gasoducto rumano 1.
- 1232 Pues bien, la Decisión impugnada indica, en el considerando 296, que Overgas se había puesto en contacto con Transgaz para solicitar el acceso al gasoducto 1, sin mencionar, no obstante, su declaración explícita sobre la entidad que ejercía el control sobre el gasoducto rumano 1. El Tribunal General estima, al igual que las demandantes, que la declaración en cuestión podía utilizarse como elemento de descargo para respaldar la posición de las demandantes, tal como se menciona en el apartado 282 de la Decisión impugnada, según la cual Transgaz era, como GRT, la entidad encargada de conceder y gestionar el acceso de terceros al gasoducto rumano 1.
- 1233 En tercer lugar, las demandantes alegan que del resumen de la reunión de 15 de diciembre de 2011 se desprende que la Comisión y Overgas estaban de acuerdo en que la primera solicitud de acceso a la red de transporte se había presentado el 29 de septiembre de 2010, lo que, a su parecer, confirma su postura según la cual todos los contactos anteriores a esa fecha no constituían solicitudes de acceso y, por consiguiente, el abuso no pudo comenzar el 30 de julio de 2010.

- 1234 En el marco del segundo «submotivo» de su cuarto motivo, las demandantes alegan que el escrito de 30 de julio de 2010 no podía constituir una solicitud de acceso a la red de transporte y que la Comisión calificó erróneamente, en el considerando 101 de la Decisión impugnada, los contactos entre Overgas y Bulgartransgaz anteriores al 29 de septiembre de 2010 de solicitudes de acceso a dicha red. Como se desprende de los anteriores apartados 790 a 797, el resumen de la reunión de 15 de diciembre de 2011 demuestra claramente que la propia Comisión había declarado, durante dicha reunión, que la primera solicitud de acceso de Overgas a Bulgartransgaz databa del 29 de septiembre de 2011. Este dato, que no concuerda con las consideraciones expuestas por la Comisión en la Decisión impugnada, tiene un impacto evidente sobre la apreciación de la fecha de inicio del supuesto abuso, la apreciación del comportamiento de las demandantes y la duración de la infracción y, por tanto, sobre la cuantía de la multa. Por tanto, las demandantes sostienen fundadamente que la divulgación de este dato habría podido permitirles defenderse mejor.
- 1235 En cuarto lugar, del resumen de la reunión de 17 de junio de 2013 se desprende que Overgas había, entre otras cosas, confirmado a la Comisión que había tenido acceso al gasoducto rumano 1 y a la red de transporte desde el 1 de enero de 2013 y que, para ambas infraestructuras, la duración de los acuerdos pertinentes había sido prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2013. Según las demandantes, esta declaración les habría permitido sustentar su alegación según la cual no se había producido ningún abuso con posterioridad al acceso de Overgas al gasoducto rumano 1 y a la red de transporte el 1 de enero de 2013.
- 1236 A este respecto, procede señalar que, ya en la fase de la demanda, las demandantes habían alegado, como habían hecho durante el procedimiento administrativo, que Overgas nunca pidió que el contrato de acceso al gasoducto para 2013 fuera válido durante un período concreto y que jamás puso en entredicho la duración de tres meses. También negaron el carácter restrictivo del acceso a la red de transporte concedido a Overgas para el año 2013.
- 1237 En estas circunstancias, el hecho de que, como se desprende del resumen de su reunión con la Comisión de 17 de junio de 2013, es decir, varios meses después de la firma del contrato de acceso al gasoducto para el año 2013, Overgas no hubiera manifestado su insatisfacción en lo que respecta al acceso concedido al gasoducto rumano 1 y a la red de transporte habría podido ser utilizado por las demandantes para fundamentar su alegación de que no existían abusos en lo que concierne a dichas infraestructuras, al menos a partir de 2013.
- 1238 Así pues, de las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 1228 a 1237 se desprende que las demandantes han demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que, de no haberse producido la irregularidad cometida por la Comisión en relación con el acceso a los datos consignados en las actas detalladas, habrían tenido acceso a datos que habrían podido permitirles defenderse mejor (sentencia de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C-110/10 P, EU:C:2011:687, apartado 52). Además, según se desprende de los anteriores apartados 1233 y 1234, en relación con los anteriores apartados 790 a 797, algunos de los datos indicados por las demandantes en sus observaciones de 27 de abril de 2022 habrían podido incluso poner en entredicho el contenido de la Decisión impugnada.

***b) Sobre los datos no divulgados de las observaciones de seguimiento***

- 1239 En sus observaciones de 27 de abril de 2022, las demandantes centran sus críticas, relativas al acceso demasiado limitado concedido a las observaciones de seguimiento durante el procedimiento administrativo, en dos documentos.

- 1240 En primer lugar, las demandantes alegan que de las observaciones de seguimiento de 18 de noviembre de 2010 en su versión menos expurgada, a la que tuvieron acceso en virtud del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), se desprende que Overgas había reconocido que la demanda resultante de los supuestos acuerdos para el suministro de nueve clientes industriales en 2011 ascendía a más de 260 millones de metros cúbicos. Las demandantes ponen de relieve que estas cantidades eran considerablemente inferiores al volumen para el que, según se desprende del considerando 101, letra e), de la Decisión impugnada, Overgas había intentado acceder a la red de transporte, que ascendía a más de 1 000 millones de metros cúbicos.
- 1241 El Tribunal General considera que las demandantes habrían podido ejercer de mejor manera su derecho de defensa sirviéndose del dato mencionado en el anterior apartado 1240 para sustentar su alegación basada en que Overgas había inflado considerablemente las cantidades para las que solicitaba acceso a la red de transporte en 2011, por lo que se habían visto obligadas a pedir aclaraciones en la reunión celebrada con Overgas el 1 de diciembre de 2010.
- 1242 En segundo lugar, las demandantes alegan que, de las observaciones de seguimiento de 10 de junio de 2011, en una versión menos confidencial a la que tuvieron acceso en ejecución del auto de 14 de marzo de 2022, Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión (T-136/19, EU:T:2022:149), se desprende que Overgas basó su denuncia en la premisa engañosa de que su entrada en los mercados búlgaros de suministro de gas habría incrementado las alternativas de suministro de gas, lo que habría obligado a los proveedores a fijar sus precios con arreglo a principios de economía de mercado.
- 1243 Pues bien, en sus observaciones de 27 de abril de 2022, las demandantes sostienen que, en 2011, Bulgaria solo disponía de una fuente de suministro de gas situada en una fase anterior, a saber, Gazprom, a la que Overgas tenía acceso directo, mientras que Bulgargaz solo tenía un acceso indirecto, a través de Overgas. Subrayan que, en esa época, Overgas era intermediaria de Gazprom en Bulgaria y era objeto de una investigación por abuso de posición dominante, en particular porque facturaba precios excesivos a Bulgargaz. Por tanto, consideran que la entrada de Overgas en el mercado búlgaro no solo no habría intensificado la competencia en el mercado descendente, sino que Bulgargaz no habría podido en ningún caso comprar gas en condiciones razonables.
- 1244 A este respecto, el Tribunal General estima que las demandantes sostienen fundadamente que el conocimiento de los datos mencionados en el anterior apartado 1242 les habría permitido defenderse mejor, en particular, alegando ante la Comisión que no concurrían los requisitos relativos a una competencia sana en el mercado descendente, principalmente a causa de Overgas (y de Gazprom), lo que habría podido fundamentar su defensa basada en una justificación objetiva o, al menos, sus alegaciones a favor de una reducción de la multa.
- 1245 De las consideraciones que figuran en los anteriores apartados 1239 a 1244 se desprende que las demandantes han demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que, de no haberse producido las irregularidades cometidas por la Comisión en lo que respecta a los datos que figuran en las observaciones de seguimiento de Overgas, habrían tenido acceso a datos que habrían podido permitirles defenderse mejor durante el procedimiento administrativo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 1238.

*c) Conclusión sobre las partes primera y segunda*

1246 Del análisis de los vicios del procedimiento administrativo expuesto en los anteriores apartados 1153 a 1223 y de sus consecuencias en cuanto atañe al derecho de defensa de las demandantes, examinadas en los anteriores apartados 1224 a 1245, se desprende que procede estimar las partes primera y segunda del primer motivo.

[omissis]

**E. Conclusión sobre la pretensión de anulación de la Decisión impugnada**

1259 Dado que tanto el cuarto motivo, basado en la consideración errónea de que se había incurrido en abuso de posición dominante, como el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa, han sido estimados, procede anular íntegramente la Decisión impugnada, sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás motivos invocados.

1260 De ello se sigue, en consecuencia, que no procede estimar las pretensiones de que se practiquen diligencias de ordenación del procedimiento o diligencias de prueba formuladas por las demandantes con el fin de obtener, por una parte, el pliego de cargos en el asunto Gazprom y los documentos a los que este remite en la medida en que se refieran al mercado del gas búlgaro y, por otra parte, los documentos en que se basa el asunto Transgaz, ya que dichas pretensiones carecen de interés, en estas circunstancias, para la solución del litigio [véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de junio de 2002, British American Tobacco (Investments)/Comisión, T-311/00, EU:T:2002:167, apartado 50, y de 9 de marzo de 2022, Zardini/Comisión, T-511/20, no publicada, EU:T:2022:122, apartado 58].

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2018) 8806 final de la Comisión, de 17 de diciembre de 2018, relativa a un procedimiento de conformidad con el artículo 102 TFUE (asunto AT.39849 — BEH GAS).**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con aquellas en que hayan incurrido Bulgarian Energy Holding EAD, Bulgartransgaz EAD y Bulgargaz EAD.**
- 3) **La República de Bulgaria y Overgas Inc. cargarán con sus propias costas.**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de octubre de 2023.

Firmas