



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-227/21

**Ilumina, Inc.
contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal General (Sala Tercera ampliada) de 13 de julio de 2022

«Competencia — Concentraciones — Mercado de la industria farmacéutica — Artículo 22 del Reglamento (CE) n.º 139/2004 — Solicitud de remisión presentada por una autoridad de defensa de la competencia no competente con arreglo a la legislación nacional para examinar la operación de concentración — Decisión de la Comisión de examinar la operación de concentración — Decisiones de la Comisión por las que se estiman las solicitudes de otras autoridades nacionales de la competencia de sumarse a la solicitud de remisión — Competencia de la Comisión — Plazo para la presentación de la solicitud de remisión — Concepto de “comunicación” — Plazo razonable — Confianza legítima — Declaraciones públicas de la Vicepresidenta de la Comisión — Seguridad jurídica»

1. *Procedimiento judicial — Intervención — Requisitos de admisibilidad — Interés en la solución del litigio — Concepto — Litigio relativo a la legalidad de una decisión de la Comisión de examinar una operación de concentración a petición de autoridades nacionales de competencia — Reconocimiento de la condición de parte coadyuvante a una de las empresas afectadas — Adquisición del control exclusivo de la parte coadyuvante acompañada de un cambio de forma social — Solicitud de retirada del estatuto de parte coadyuvante — Mantenimiento del interés en la solución del litigio*
[Estatuto del Tribunal de Justicia, arts. 40, párr. 2, y 53, párr. 1; Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, arts. 89, ap. 3, letra b), 145, ap. 1, y 154, ap. 3]

(véanse los apartados 55 a 59)

2. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios — Actos que modifican la situación jurídica del demandante — Decisión de la Comisión de examinar una operación de concentración a petición de autoridades nacionales de competencia — Inclusión*
[Arts. 263 TFUE y 288 TFUE, párr. 4; Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22, aps. 3, párr. 1, y 4]

(véanse los apartados 63 a 76)

3. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios — Actos de trámite — Escrito de la Comisión por el que se informa a*

las empresas afectadas por una concentración de una solicitud de remisión presentada por una autoridad nacional de competencia con vistas al examen de la operación de que se trata — Exclusión

[Art. 263 TFUE; Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22, ap. 2, párr. 1]

(véanse los apartados 79 a 81)

4. *Concentraciones de empresas — Examen por la Comisión — Examen a raíz de una solicitud de remisión presentada por una autoridad nacional de competencia y de solicitudes subsiguientes de acumulación presentadas por otras autoridades nacionales de competencia — Requisitos — Concentración en el sentido del Reglamento (CE) n.º 139/2004 — Falta de dimensión europea — Perjuicio para el comercio entre Estados miembros — Amenaza de efectos significativos para la competencia en el territorio de los Estados miembros afectados — Requisitos suficientes*
[Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, arts. 1 y 22, aps. 1 y 3]

(véanse los apartados 89, 116, 121, 123 y 141 a 145)

5. *Concentraciones de empresas — Reparto de competencias entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia — Examen por la Comisión — Solicitud de remisión presentada por una autoridad nacional de competencia — Operación no comprendida en el ámbito de aplicación de la legislación en materia de control de las concentraciones del Estado afectado — Circunstancia no determinante*
[Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22, aps. 1 y 3]

(véanse los apartados 90 a 92, 94, 107, 110, 113, 114, 116, 134, 139 y 148)

6. *Concentraciones de empresas — Examen por la Comisión — Solicitud de remisión presentada por una autoridad nacional de competencia no competente con arreglo a la legislación nacional para examinar la operación de que se trata — Competencia de la Comisión — Menoscabo de los principios de atribución de las competencias, de subsidiariedad y de proporcionalidad — Inexistencia — Respeto del principio de seguridad jurídica*
[Arts. 4 TUE y 5 TUE; Protocolo n.º 2 anexo a los Tratados UE y FUE; Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22]

(véanse los apartados 154, 155, 157 a 160, 162 a 165, 167, 168 y 170 a 178)

7. *Concentraciones de empresas — Examen por la Comisión — Solicitud de remisión presentada por una autoridad nacional de competencia relativa a una operación que no debe notificarse — Plazo para la presentación — Inicio del cómputo — Comunicación de la concentración al Estado miembro afectado — Concepto — Necesidad de una transmisión activa de información que permita la evaluación de los requisitos de aplicación del mecanismo de remisión*
[Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22, ap. 1, párr. 2]

(véanse los apartados 192 y 198 a 211)

8. *Competencia — Procedimiento administrativo — Obligaciones de la Comisión — Observancia de un plazo razonable — Aplicación al envío de un escrito informativo relativo a una concentración que no tiene dimensión europea y no está incluida en el ámbito de aplicación de la legislación en materia de control de las concentraciones de los Estados miembros — Análisis preliminar de los requisitos de aplicación del mecanismo de remisión — Criterios de apreciación — Toma en consideración de los objetivos fundamentales de eficacia y de celeridad y de claridad del reparto de los ámbitos de intervención respectivos de las autoridades nacionales y de la Unión*
[Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22, ap. 5]

(véanse los apartados 221 a 226)

9. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Protección de la confianza legítima — Requisitos — Garantías concretas dadas por la Administración — Concepto — Declaraciones públicas de un miembro de la Comisión en las que anuncia una reorientación de la práctica decisoria de la Comisión en materia de control de concentraciones — Exclusión*
[Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, art. 22]

(véanse los apartados 254, 262, 263 y 265)

Resumen

El Tribunal General confirma las decisiones de la Comisión por las que se acepta una solicitud de remisión de Francia, a la que se sumaron otros Estados miembros, pidiéndole que evaluara el proyecto de adquisición de Grail por Illumina.

En efecto, la Comisión es competente para examinar esta concentración, que no tenía dimensión europea, ni estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la legislación nacional en materia de control de las concentraciones de los Estados miembros de la Unión y de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Illumina es una empresa americana especializada en la secuenciación genómica. Desarrolla, fabrica y comercializa sistemas integrados de análisis genético, en particular secuenciadores genómicos de nueva generación que se utilizan, entre otras cosas, en el desarrollo de pruebas de detección del cáncer. Grail es una empresa americana de biotecnología que se apoya en la secuenciación genómica para desarrollar tales pruebas de detección.

El 21 de septiembre de 2020, estas dos empresas¹ hicieron público un proyecto destinado a la adquisición del control exclusivo de Grail por Illumina. Habida cuenta de que los volúmenes de negocios no excedían de los límites pertinentes, la concentración de que se trata no tenía dimensión europea, en el sentido del artículo 1 del Reglamento de concentraciones,² por lo que no fue notificada a la Comisión Europea. Tampoco fue notificada en los Estados miembros de la Unión o en los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, puesto que tampoco alcanzaba los límites nacionales pertinentes.

¹ En lo sucesivo, denominadas conjuntamente «empresas afectadas».

² Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, L 24, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento de concentraciones»).

En virtud del artículo 22 del Reglamento de concentraciones, una autoridad nacional de competencia dispone de la facultad de solicitar la remisión a la Comisión del examen de cualquier concentración que no tenga dimensión europea, pero que afecte al comercio entre Estados miembros y amenace con afectar de forma significativa a la competencia en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Pues bien, en el caso de auto, tras haber recibido, el 7 de diciembre de 2020, una denuncia relativa a la concentración controvertida, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que dicha concentración parecía cumplir todos los requisitos necesarios para ser objeto de una remisión por parte de una autoridad nacional en materia de competencia.³ Así pues, el 19 de febrero de 2021, remitió un escrito a los Estados miembros (en lo sucesivo, «carta de invitación»), con el fin de, por un lado, informarles, y, por otro, instarles a que le presentasen una solicitud de remisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones. El 9 de marzo de 2021, la Autorité de la concurrence francesa le presentó tal solicitud de remisión, a la que posteriormente solicitaron sumarse las autoridades de competencia griega, belga, noruega, islandesa y neerlandesa, cada una de ellas en la parte que les afecta. El 11 de marzo de 2021, la Comisión informó a las empresas afectadas de la solicitud de remisión (en lo sucesivo, «escrito informativo»). Mediante decisiones de 19 de abril de 2021 (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»), la Comisión estimó la solicitud de remisión y las respectivas solicitudes de acumulación.

Illumina, apoyada por Grail, interpuso un recurso de anulación contra las decisiones impugnadas y el escrito informativo. Mediante su sentencia, dictada en formación ampliada al término de un procedimiento acelerado, el Tribunal desestima dicho recurso en su totalidad. En esa ocasión, el Tribunal se pronuncia por primera vez sobre la aplicación del mecanismo de remisión previsto en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones a una operación para la cual el Estado que solicitó su remisión no requería su notificación, pero que implica la adquisición de una empresa cuya importancia para la competencia no se ve reflejada en su volumen de negocios. En el presente litigio, el Tribunal admite, en lo fundamental, que la Comisión pueda declararse competente en una situación de esa índole. Además, el Tribunal aporta aclaraciones sobre el cómputo del plazo de 15 días laborables concedido a los Estados miembros para presentar una solicitud de remisión en tal situación.

El análisis así aceptado por el Tribunal General prefiguraba un enfoque renovado de la Comisión acerca de la aplicación del mecanismo de remisión establecido en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones, según las directrices publicadas el 31 de marzo de 2021,⁴ cuya aplicación abre la vía a una mejor comprensión, por parte de las normas de la Unión en materia de control de las concentraciones, de operaciones en las que intervengan empresas innovadoras y que disponen de un fuerte potencial competitivo.

Apreciación del Tribunal

En una primera fase, el Tribunal se pronuncia sobre la admisibilidad del recurso, que la Comisión rechaza apoyándose en la naturaleza de los actos impugnados.

³ Por lo que respecta, en particular, a las repercusiones potenciales de la concentración de que se trata en la competencia en el mercado interior, el análisis preliminar realizado por la Comisión le llevó a manifestar su preocupación sobre el hecho de que la operación podría permitir a Illumina, sólidamente implantada en Europa, bloquear el acceso de los competidores de Grail a los sistemas de secuenciación de nueva generación necesarios para el desarrollo de las pruebas de detección del cáncer y, por tanto, limitar su desarrollo en el futuro.

⁴ Directrices de la Comisión sobre la aplicación del mecanismo de remisión establecido en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones en determinadas categorías de asuntos (DO 2021, C 113, p. 1).

A este respecto, el Tribunal señala, por un lado, que las decisiones impugnadas tienen, como tales, carácter vinculante y, por otro, que cada una de ellas conlleva un cambio del régimen jurídico aplicable al examen de la concentración de que se trata. Además, estas decisiones, que pusieron fin al procedimiento específico de remisión, fijaron definitivamente la postura de la Comisión a este respecto. En efecto, al aceptar las solicitudes presentadas por las autoridades nacionales de competencia en cuestión, con arreglo al artículo 22 del Reglamento de concentraciones, la Comisión se declaró competente para examinar la concentración de que se trata con arreglo al régimen procedimental y de fondo previsto a tal efecto por el Reglamento de concentraciones, el cual comporta, en particular, la obligación de suspensión prevista en su artículo 7. En tales circunstancias, procede considerar, por lo tanto, que las decisiones impugnadas constituyen actos recurribles en el sentido del artículo 263 TFUE.

En cambio, según el Tribunal, no debe ocurrir lo mismo en el caso del escrito informativo, que, aunque también da lugar a la obligación de suspensión, no deja de ser una mera fase intermedia del procedimiento de remisión, por lo que el recurso se declara inadmisibile, en la medida en que se dirija contra dicho escrito informativo.

En una segunda fase, en cuanto al fondo, el Tribunal examina, en primer lugar, el motivo basado en la incompetencia de la Comisión. A este respecto, el Tribunal precisa de entrada que, en este marco, debe determinar si, en virtud del artículo 22 del Reglamento de concentraciones, la Comisión es competente para examinar una concentración cuando sea objeto de una solicitud de remisión presentada por un Estado miembro que disponga de un régimen nacional de control de las concentraciones, pero no esté incluida en el ámbito de aplicación de dicha legislación nacional.

En el caso de autos, el Tribunal señala, por una parte, que, al admitir su competencia en tal supuesto, la Comisión no se basó en una interpretación errónea del artículo 22 del Reglamento sobre concentraciones.

En efecto, el tenor de esta disposición, en particular el empleo de la expresión «cualquier concentración», indica que un Estado miembro tiene derecho a remitir cualquier concentración que cumpla los requisitos acumulativos enunciados en dicha disposición a la Comisión, con independencia de la existencia o del alcance de una normativa nacional en materia de control de las concentraciones. Además, de la génesis de esta misma disposición se desprende que el mecanismo de remisión que establece debía servir en su origen principalmente a los Estados miembros que no disponen de un régimen de control de las concentraciones propio, sin limitar, no obstante, su aplicabilidad únicamente a esta situación. Por otra parte, desde el punto de vista del sistema general del Reglamento de concentraciones y de los objetivos que persigue, el Tribunal señala que su ámbito de aplicación y, por tanto, el alcance de la competencia de examen de la Comisión en materia de concentraciones dependen ciertamente, con carácter principal, de que se superen los límites de los volúmenes de negocios que definen la dimensión europea, pero también, con carácter subsidiario, de los mecanismos de remisión previstos, en particular, en el artículo 22 de dicho Reglamento.

En estas circunstancias, tras recordar que el objetivo del Reglamento de concentraciones es permitir un control efectivo de todas las concentraciones que tengan efectos significativos en la estructura de la competencia en la Unión, el Tribunal considera, por último, que el mecanismo de remisión controvertido se presenta como un mecanismo corrector que forma parte de dicho objetivo. En efecto, el referido mecanismo aporta la flexibilidad necesaria para que se examinen, a escala de la Unión, operaciones de concentración que pueden obstaculizar de manera significativa la competencia efectiva en el mercado interior que, de otro modo, escaparían a un

control con arreglo a los regímenes de control de las concentraciones tanto de la Unión como de los Estados miembros, por no superar los límites de volúmenes de negocios. En consecuencia, la Comisión se declaró competente para examinar la concentración de que se trata basándose en una interpretación correcta del artículo 22 del Reglamento de concentraciones.

Por otra parte, el Tribunal considera que tal interpretación no es contraria al principio de atribución de competencias,⁵ ni al principio de subsidiaridad,⁶ ni tampoco al principio de proporcionalidad.⁷ Por último, en cuanto al principio de seguridad jurídica, el Tribunal señala que la interpretación seguida en las decisiones impugnadas es la única que garantiza la seguridad jurídica necesaria y la aplicación uniforme del artículo 22 del Reglamento de concentraciones en la Unión. De este modo, el Tribunal concluye que el motivo basado en la incompetencia de la Comisión carece de fundamento en su totalidad.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al motivo basado, con carácter principal, en el carácter extemporáneo de la solicitud de remisión, el Tribunal recuerda que, según el artículo 22, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento de concentraciones, la solicitud de remisión debe presentarse en un plazo máximo de 15 días laborables a partir de la comunicación de la concentración al Estado miembro interesado, si no se requiere notificación alguna de dicha concentración.

A este respecto, el Tribunal considera, en primer lugar, que tal comunicación debe entenderse como una transmisión activa de información al Estado miembro de que se trate, que le permita evaluar, con carácter preliminar, si concurren los requisitos exigidos para la remisión. De ello se deduce que, en el presente litigio, es la carta de invitación la que constituye la referida comunicación. Pues bien, en estas circunstancias, debe señalarse que la solicitud de remisión fue efectivamente presentada dentro de plazo, de modo que no puede considerarse extemporánea.

Dicho esto, en el marco del examen de las imputaciones subsidiarias basadas en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de «buena administración», el Tribunal señala a continuación que la Comisión está obligada a observar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos, especialmente en el marco del control de las concentraciones, habida cuenta de los objetivos fundamentales de eficacia y de celeridad que subyacen en el Reglamento de concentraciones. Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal considera que el transcurso de un plazo de 47 días entre la recepción de la denuncia y el envío de la carta de invitación no fue razonable. No obstante, en la medida en que no se ha acreditado que esta inobservancia, por parte de la Comisión, de un plazo razonable haya afectado a la capacidad de las empresas afectadas para defenderse de manera efectiva, no puede justificar la anulación de las decisiones impugnadas. Por consiguiente, el Tribunal también desestima el segundo motivo en su totalidad.

En tercer y último lugar, el Tribunal también desestima el motivo basado en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. A este respecto, al considerar que las alegaciones relativas a este segundo principio no están suficientemente fundamentadas, el Tribunal General limita su examen a las imputaciones relativas al principio de protección de la confianza legítima. A este respecto, recuerda que, para poder invocarlo eficazmente, corresponde al justiciable interesado demostrar que ha obtenido de las autoridades

⁵ Tal como se recoge en el artículo 4 TUE, apartado 1, en relación con el artículo 5 TUE.

⁶ Tal como se enuncia en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 3, y aplicado por el Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad (DO 2016, C 202, p. 206).

⁷ Tal como se enuncia en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 4.

competentes de la Unión garantías precisas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables, que puedan hacerle concebir esperanzas fundadas. Pues bien, en el caso de autos, Illumina no ha acreditado tales circunstancias ni puede invocar eficazmente la reorientación de la práctica decisoria de la Comisión.