



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 9 de febrero de 2022*

«Competencia — Abuso de posición dominante — Mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías — Decisión por la que se desestima una denuncia — Artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 773/2004 — Plazo razonable — Interés de la Unión en proseguir el examen de una denuncia — Determinación de la autoridad mejor situada para examinar una denuncia — Criterios — Error manifiesto de apreciación — Deficiencias sistémicas o generalizadas por lo que atañe al respeto del Estado de Derecho — Riesgo de que se vulneren los derechos de un denunciante si se desestima la denuncia — Obligación de motivación»

En el asunto T-791/19,

Sped-Pro S.A., con domicilio social en Varsovia (Polonia), representada por la Sra. M. Kozak, abogada,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Szczodrowski, la Sra. L. Wildpanner y el Sr. P. van Nuffel, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2019) 6099 final de la Comisión, de 12 de agosto de 2019 (asunto AT.40459 — Expedición de mercancías por ferrocarril a Polonia — PKP Cargo), mediante la que se desestima la denuncia presentada por la demandante relativa a unas supuestas infracciones del artículo 102 TFUE en el mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

* Lengua de procedimiento: polaco.

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. A. Kornezov (Ponente), E. Buttigieg, G. Hesse y D. Petrлік, Jueces;

Secretaria: Sra. M. Zwozdziak-Carbonne, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de septiembre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, Sped-Pro S.A., es una sociedad con domicilio social en Varsovia (Polonia) que opera en el sector de la prestación de servicios de expedición. En el marco de estas actividades, recurrió a los servicios de transporte ferroviario de mercancías prestados por PKP Cargo S.A., sociedad controlada por el Estado polaco.
- 2 El 4 de noviembre de 2016, la demandante presentó una denuncia contra PKP Cargo ante la Comisión Europea (en lo sucesivo, «denuncia»), con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1). En la denuncia, la demandante alegó, en particular, que PKP Cargo había abusado de su posición dominante en el sentido del artículo 102 TFUE en el mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia al negarse, en esencia, a celebrar con ella un contrato de cooperación plurianual en condiciones de mercado. La demandante presentó un escrito de ampliación de la denuncia el 24 de agosto de 2017.
- 3 Mediante escrito de 13 de septiembre de 2017 (en lo sucesivo, «carta de orientación»), la Comisión informó a la demandante de su intención de desestimar la denuncia, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, L 123, p. 18).
- 4 La demandante formuló observaciones y presentó información adicional los días 19 de octubre, 19 de diciembre y 21 de diciembre de 2017, así como los días 8 de enero, 29 de junio y 4 de octubre de 2018. Además, los días 5 de diciembre de 2017 y 26 de abril de 2018 tuvieron lugar sendas reuniones entre la demandante y la Comisión.
- 5 Mediante la Decisión C(2019) 6099 final, de 12 de agosto de 2019 (asunto AT.40459 — Expedición de mercancías por ferrocarril a Polonia — PKP Cargo) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión desestimó la denuncia, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 773/2004, debido, en esencia, a que el Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Presidente de la Oficina de Protección de la Competencia y de los Consumidores, Polonia; en lo sucesivo, «autoridad polaca de la competencia») estaba mejor situado para examinarla.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 6 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 15 de noviembre de 2019, la demandante interpuso el presente recurso.
- 7 El 30 de enero de 2020, la Comisión presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal.
- 8 Los escritos de réplica y de dúplica se presentaron en la Secretaría del Tribunal los días 7 de abril y 26 de junio de 2020, respectivamente.
- 9 El 25 de mayo de 2020, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal decidió admitir la intervención en el procedimiento de la República de Polonia, en apoyo de las pretensiones de la Comisión. La República de Polonia presentó un escrito de formalización de la intervención el 30 de agosto de 2020 y la demandante presentó observaciones sobre dicho escrito el 29 de septiembre de 2020. No obstante, el 8 de octubre de 2020, el Presidente de la Sala Décima del Tribunal decidió no incorporar a los autos dichas observaciones por haber sido presentadas fuera de plazo.
- 10 A propuesta de la Sala Décima, el Tribunal decidió, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.
- 11 Por impedimento de un miembro de la Sala Décima ampliada, el Presidente del Tribunal se designó, el 20 de julio de 2021, con arreglo al artículo 17, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, para completar la Sala en el presente asunto. En virtud del artículo 10, apartado 5, de dicho Reglamento, también asumió la Presidencia de la Sala en este asunto.
- 12 En la vista de 17 de septiembre de 2021 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.
- 13 La demandante solicita al Tribunal que:
 - Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 14 La Comisión solicita al Tribunal que:
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 15 La República de Polonia apoya las pretensiones de la Comisión.

Fundamentos de Derecho

- 16 La demandante invoca tres motivos. El primero se subdivide en dos partes, basadas respectivamente, en esencia, la primera, en la vulneración del derecho de la demandante a que su asunto se tramite dentro de un plazo razonable y, la segunda, en la falta de motivación de la

Decisión impugnada. En el segundo motivo se alega la violación del principio del Estado de Derecho en Polonia. El tercer motivo se refiere al interés de la Unión en proseguir el examen de la denuncia.

- 17 Procede examinar, de inicio, la primera parte del primer motivo; a continuación, el tercer motivo, y, por último, conjuntamente, el segundo motivo y la segunda parte del primer motivo.

Sobre la primera parte del primer motivo, basada en la vulneración del derecho de la demandante a que su asunto se tramite dentro de un plazo razonable

- 18 La demandante alega que la Comisión violó el principio de observancia de un plazo razonable al adoptar la Decisión impugnada casi tres años después de la presentación de la denuncia y casi dos años después de la notificación de la carta de orientación a la demandante. Añade que, de este modo, la Comisión infringió el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1/2003 y el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 773/2004, en relación con el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 19 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 20 En primer lugar, debe recordarse que el respeto de un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de política de la competencia constituye un principio general del Derecho de la Unión cuyo respeto garantizan los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Heineken Nederland y Heineken/Comisión, C-452/11 P, no publicada, EU:C:2012:829, apartado 97 y jurisprudencia citada).
- 21 El principio de observancia de un plazo razonable de un procedimiento administrativo ha sido reafirmado por el artículo 41, apartado 1, de la Carta, en virtud del cual toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable (véase la sentencia de 15 de julio de 2015, HIT Groep/Comisión, T-436/10, EU:T:2015:514, apartado 239 y jurisprudencia citada).
- 22 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 773/2004, cuando la Comisión considere que, sobre la base de la información que obra en su poder, no hay motivos suficientes para instruir una denuncia, informará al denunciante de sus razones y fijará un plazo en el que este podrá formular sus observaciones por escrito. A tenor del artículo 7, apartado 2, del mismo Reglamento, si el denunciante formula sus observaciones dentro del plazo fijado por la Comisión y las alegaciones presentadas por escrito no alteran la evaluación inicial de la denuncia, la Comisión desestimaré la denuncia mediante decisión.
- 23 En consecuencia, el denunciante tiene derecho a recibir una decisión por la que se desestime su denuncia y la Comisión tiene la obligación de pronunciarse sobre esta dentro de un plazo razonable (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2013, BVGD/Comisión, T-104/07 y T-339/08, no publicada, EU:T:2013:366, apartado 127).
- 24 Es cierto que, en la sentencia de 28 de enero de 2021, Qualcomm y Qualcomm Europe/Comisión (C-466/19 P, EU:C:2021:76), el Tribunal de Justicia indicó, en el apartado 32, que la vulneración del principio de observancia de un plazo razonable solo podía justificar la anulación de una decisión por la que se declare la existencia de infracciones adoptada al término de un procedimiento administrativo basado en el artículo 101 TFUE o 102 TFUE si se demuestra que esa violación ha vulnerado el derecho de defensa de las empresas de que se trate. No obstante,

esta afirmación del Tribunal de Justicia debe interpretarse a la luz de las circunstancias del asunto que dio lugar a dicha sentencia. A este respecto, es preciso subrayar que la decisión controvertida en ese asunto era una decisión de solicitud de información adoptada de conformidad con el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003, como instrumento de investigación en el marco de un procedimiento administrativo en curso. En este contexto, el Tribunal de Justicia concluyó, en esencia, en el apartado 33 de dicha sentencia, que la alegación basada en el carácter excesivo de la duración del procedimiento administrativo carecía de pertinencia en el marco del examen del recurso contra tal decisión, pero que era pertinente en el contexto de un recurso que tiene por objeto la decisión de la Comisión que pone fin a dicho procedimiento administrativo mediante la declaración de una infracción del artículo 101 TFUE o 102 TFUE.

- 25 Pues bien, aunque la decisión de la Comisión de desestimar una denuncia no es, ciertamente, una «decisión por la que se declare la existencia de infracciones», pone fin al procedimiento administrativo ante la Comisión, a diferencia de la decisión controvertida en el asunto citado en el apartado 24 anterior. En estas circunstancias, negar la obligación de la Comisión de respetar el principio de observancia de un plazo razonable en el marco de su examen de las denuncias que se le presentan equivaldría, en contra de lo dispuesto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, a vaciar de contenido esencial el derecho del denunciante a que sus asuntos sean tratados dentro de un plazo razonable, como exige el artículo 41, apartado 1, de la Carta.
- 26 En segundo lugar, el Tribunal observa que, en el caso de autos, transcurrieron alrededor de dos años y nueve meses entre la presentación de la denuncia y la adopción de la Decisión impugnada.
- 27 Aunque la Comisión trata de justificar esta duración por la complejidad de las cuestiones fácticas y jurídicas contenidas en la denuncia y por el hecho de que la demandante presentó un escrito de ampliación de la denuncia, así como otras observaciones e información adicional, no es menos cierto que, en la Decisión impugnada, que solo contiene treinta y un puntos en menos de siete páginas en total, la Comisión se limitó a afirmar, en esencia, que la autoridad polaca de la competencia estaba mejor situada para examinar la denuncia. Pues bien, como alega la demandante, tal conclusión no requería la realización de una evaluación fáctica o jurídica compleja de las prácticas contrarias a la competencia alegadas en la denuncia.
- 28 Además, procede señalar que la Comisión no cumplió su compromiso de informar al denunciante, en un plazo indicativo de cuatro meses a partir de la recepción de la denuncia, del curso que se proponía dar a esta, de conformidad con los puntos 61 y 62, en relación con los puntos 55 y 56, de la Comunicación de la Comisión sobre la tramitación de denuncias por parte de la Comisión al amparo de los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, C 101, p. 65). Aunque se trate de un plazo indicativo, como se desprende del punto 61 de dicha Comunicación, no es menos cierto que transcurrieron alrededor de diez meses entre la presentación de la denuncia y la notificación de la carta de orientación a la demandante, lo que supera ampliamente este plazo indicativo.
- 29 Sea como fuere, y sin que resulte necesario pronunciarse definitivamente sobre si la Comisión incumplió su obligación de tramitar la denuncia dentro de un plazo razonable, de la jurisprudencia se desprende que la violación del principio de observancia de un plazo razonable solo puede justificar la anulación de una decisión adoptada por la Comisión cuando haya podido influir en el resultado del procedimiento. Es lo que sucede en particular cuando tal violación pueda menoscabar el derecho de defensa de la empresa de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2006, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión*, C-105/04 P, EU:C:2006:592, apartados 42 a 52).

- 30 Esta jurisprudencia se aplica *mutatis mutandis* a las decisiones de desestimación de una denuncia con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 773/2004, si bien se precisa que el denunciante no es parte demandada en el marco de tal procedimiento. De ello se deduce que, en el supuesto de que se interponga un recurso contra tal decisión, la violación de ese principio solo puede dar lugar a la anulación de dicha decisión cuando la parte demandante demuestre que el incumplimiento del plazo razonable ha influido en la posibilidad de defender su posición en ese procedimiento. Así sucedería, en particular, si el incumplimiento del plazo razonable le hubiera impedido recabar o alegar ante la Comisión elementos de hecho o de Derecho relativos a las prácticas contrarias a la competencia denunciadas o al interés de la Unión en instruir el asunto.
- 31 Pues bien, la demandante no ha aportado ningún elemento que pueda demostrar que en el caso de autos se cumple este requisito.
- 32 En efecto, por una parte, la demandante se limita a afirmar, en esencia, que la duración del procedimiento administrativo fue «crucial», dado que el plazo de prescripción para ejercitar una acción por daños y perjuicios no fue suspendido ni interrumpido por la presentación de la denuncia o por la adopción de la Decisión impugnada, de conformidad con el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO 2014, L 349, p. 1).
- 33 No obstante, la posibilidad de que la demandante alegue sus derechos con arreglo al artículo 102 TFUE interponiendo ante los órganos jurisdiccionales nacionales una acción por daños y perjuicios o cualquier otra acción en virtud directamente de esa disposición dentro del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de junio de 1990, *Factortame y otros*, C-213/89, EU:C:1990:257, apartado 19 y jurisprudencia citada, y de 6 de junio de 2013, *Donau Chemie y otros*, C-536/11, EU:C:2013:366, apartado 27 y jurisprudencia citada) no dependía en modo alguno del resultado del procedimiento ante la Comisión relativo a su denuncia y, en particular, de que esta no hubiera iniciado un procedimiento formal. En consecuencia, el eventual incumplimiento del plazo razonable por la Comisión carece de incidencia en el derecho de la demandante a interponer una acción de ese tipo ante los órganos jurisdiccionales nacionales antes de que venza el plazo de prescripción y sin esperar a que la Comisión adopte una decisión que resuelva su denuncia.
- 34 Por otra parte, la demandante alega, en esencia, que determinadas medidas adoptadas por la República de Polonia durante el procedimiento administrativo pusieron en entredicho el respeto del principio del Estado de Derecho en ese Estado miembro. Sin embargo, la demandante no aporta ningún elemento que pueda demostrar que el deterioro del Estado de Derecho en Polonia le ha impedido recabar o alegar ante la Comisión elementos de hecho o de Derecho relativos a las prácticas contrarias a la competencia denunciadas o al interés de la Unión en instruir el asunto.
- 35 De ello se deduce que la primera parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

Sobre el tercer motivo, relativo al interés de la Unión en proseguir el examen de la denuncia

- 36 La demandante alega que la Comisión infringió el artículo 102 TFUE, en relación con el artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 773/2004 y el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1/2003. En particular, alega que, en la Decisión

impugnada, la Comisión incurrió en errores manifiestos al apreciar el interés de la Unión en proseguir el examen de la denuncia, lo que tuvo como consecuencia, según afirma, privar al artículo 102 TFUE de todo efecto útil.

- 37 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.
- 38 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la Comisión, a la que el artículo 105 TFUE, apartado 1, atribuye el cometido de velar por la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, es competente para definir y para ejecutar la política de competencia de la Unión y dispone a tal fin de una facultad discrecional en la tramitación de las denuncias. A fin de cumplir eficazmente esta tarea, la Comisión está facultada para establecer un orden de prioridades entre las denuncias que se presenten ante ella. Para ello, no solo puede establecer el orden en el que se examinarán las denuncias, sino también desestimar una denuncia por inexistencia de un interés suficiente de la Unión para proseguir el examen del asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de mayo de 2017, *Agria Polska y otros/Comisión*, T-480/15, EU:T:2017:339, apartados 34 y 35 y jurisprudencia citada).
- 39 No obstante, la facultad discrecional de que dispone la Comisión a este respecto no está exenta de límites. En efecto, la Comisión ha de examinar con atención todos los elementos de hecho y de Derecho que los denunciantes ponen en su conocimiento (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2014, *Si.mobil/Comisión*, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 82 y jurisprudencia citada).
- 40 Además, de la jurisprudencia se desprende que, al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2017, *H&R ChemPharm/Comisión*, C-95/15 P, no publicada, EU:C:2017:125, apartado 57). En el caso de autos, la Comisión se autolimitó en el ejercicio de su facultad discrecional en la tramitación de las denuncias mediante la adopción de su Comunicación sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia (DO 2004, C 101, p. 43), que contiene orientaciones destinadas a aclarar, en particular, en qué condiciones puede considerarse que la Comisión, una única autoridad nacional de competencia, o varias autoridades nacionales de competencia, están mejor situadas para examinar una denuncia.
- 41 El control jurisdiccional de las decisiones que desestiman una denuncia no debe llevar al Tribunal a sustituir la apreciación del interés de la Unión efectuada por la Comisión por la suya, sino que tiene la finalidad de comprobar que la decisión controvertida no está basada en hechos materialmente inexactos y que no está viciada de ningún error de Derecho, ni tampoco de ningún error manifiesto de apreciación, ni de desviación de poder (véase la sentencia de 11 de enero de 2017, *Topps Europe/Comisión*, T-699/14, no publicada, EU:T:2017:2, apartado 66 y jurisprudencia citada).
- 42 En la Decisión impugnada, la Comisión desestimó la denuncia al considerar, en esencia, que la autoridad polaca de la competencia estaba mejor situada para examinarla, ya que, por una parte, la infracción alegada estaba limitada, en lo esencial, al mercado polaco y, por otra parte, dicha autoridad había adquirido un conocimiento detallado del mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia y de las prácticas de PKP Cargo, forjado a raíz de una serie de investigaciones llevadas a cabo por ella y de las decisiones adoptadas en este sector desde 2004.

- 43 La demandante alega, por una parte, que la apreciación de la Comisión adolece de errores manifiestos de apreciación por lo que respecta a la definición del mercado afectado por las prácticas contrarias a la competencia denunciadas y, por otra parte, que la Comisión debería haber tenido en cuenta también otros factores que podían demostrar la existencia de un interés de la Unión en proseguir el examen de la denuncia.
- 44 En primer lugar, por lo que atañe a la definición del mercado afectado por las prácticas contrarias a la competencia denunciadas, procede señalar, en primer término, que la demandante alega que las prácticas supuestamente abusivas de PKP Cargo produjeron efectos más allá del mercado nacional, por lo que la Comisión estaba mejor situada para examinarlas.
- 45 A este respecto, ha de recordarse que, cuando los efectos de las infracciones alegadas en una denuncia solo se experimentan, esencialmente, en el territorio de un único Estado miembro y el denunciante ha ejercido ante los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas competentes de dicho Estado miembro acciones relativas a tales infracciones, la Comisión está facultada para desestimar la denuncia por inexistencia de interés de la Unión, a condición, sin embargo, de que las autoridades nacionales puedan proteger de manera satisfactoria los derechos del denunciante, lo que supone que estas estén en condiciones de reunir los elementos de hecho necesarios para determinar si las prácticas controvertidas constituyen una infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE (véanse la sentencia de 3 de julio de 2007, *Au Lys de France/Comisión*, T-458/04, no publicada, EU:T:2007:195, apartado 83 y jurisprudencia citada, y el auto de 19 de marzo de 2012, *Associazione «Giùlemanidallajuve»/Comisión*, T-273/09, EU:T:2012:129, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 46 El punto 10 de la Comunicación sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia precisa que generalmente una única autoridad nacional de competencia puede estar en buena situación para tramitar los acuerdos o prácticas que afecten de forma apreciable a la competencia principalmente en su territorio, mientras que, según el punto 14 de esta Comunicación, la Comisión está particularmente bien situada para tramitar un asunto, en particular, cuando uno o varios acuerdos o prácticas, incluidas las redes de acuerdos o prácticas similares, tienen efectos sobre la competencia en más de tres Estados miembros (mercados transfronterizos que cubren más de tres Estados miembros o varios mercados nacionales).
- 47 En el caso de autos, de la Decisión impugnada se desprende que las prácticas supuestamente abusivas denunciadas son imputables a una empresa establecida en Polonia, a saber, PKP Cargo, y perjudican a otra empresa establecida también en Polonia, esto es, la demandante. Además, en su denuncia, la demandante afirmó que, aunque los efectos de dichas prácticas se habían producido en varios Estados miembros, PKP Cargo ocupaba una posición dominante «en el mercado polaco» y que, en principio, el abuso de posición dominante reprochado a PKP Cargo se producía «en el mercado polaco». Por otra parte, las cuotas de mercado de PKP Cargo, tal como figuran en la denuncia, solo se referían al mercado polaco, ya que la demandante no alegó, y aún menos demostró, que PKP Cargo ocupara una posición dominante en otros mercados geográficos. Asimismo, en su escrito de 4 de octubre de 2018, la demandante reiteró a la Comisión su solicitud de que se iniciara una investigación contra PKP Cargo para que se examinara su supuesto abuso de posición dominante «en el mercado del transporte ferroviario de mercancías en Polonia».
- 48 El hecho, invocado por la demandante, de que el mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia estuviera abierto a la competencia de las empresas establecidas en otros Estados miembros no desvirtúa el análisis llevado a cabo por la Comisión. En efecto, aun

suponiendo que las prácticas supuestamente abusivas de PKP Cargo hubieran podido afectar también a otros mercados geográficos, de los autos no se desprende, ni explícita ni implícitamente, que PKP Cargo tuviera una posición dominante en tales mercados. Además, el mero hecho de que PKP Cargo operase y tuviera filiales en varios Estados miembros tampoco significa que dicha empresa o una de sus filiales ocuparan una posición dominante en otros mercados geográficos.

- 49 En segundo término, carece de pertinencia el hecho, invocado por la demandante, de que la supuesta infracción podía afectar al comercio entre Estados miembros, en el sentido del artículo 102 TFUE. En efecto, la afectación del comercio entre los Estados miembros es un requisito para la aplicación del artículo 102 TFUE, y no para la determinación de la autoridad mejor situada para examinar una denuncia.
- 50 En tercer término, tampoco puede prosperar la alegación de la demandante de que, en el apartado 25, inciso iv), de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó erróneamente que el mercado pertinente de servicios era el «mercado ferroviario», en lugar del «mercado del transporte ferroviario de mercancías». En efecto, el apartado antes mencionado debe leerse a la luz de los apartados 3, 21 y 26 de la misma Decisión, de los que se desprende que el mercado pertinente de servicios era el mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías. Así pues, la referencia al «mercado ferroviario» que figura en el apartado 25, inciso iv), de la Decisión impugnada constituye, a lo sumo, una imprecisión carente de incidencia en la legalidad de dicha Decisión.
- 51 En estas circunstancias, la Comisión podía legítimamente estimar que las prácticas supuestamente abusivas de PKP Cargo se referían principalmente al mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia.
- 52 En segundo lugar, es preciso señalar que la demandante no rebate la afirmación de la Comisión según la cual la autoridad polaca de la competencia había adquirido un conocimiento detallado del mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia y de las prácticas de PKP Cargo a raíz de varias investigaciones realizadas por ella y de las decisiones adoptadas en este sector desde 2004.
- 53 Por tanto, la Comisión no cometió ningún error manifiesto de apreciación al considerar que las prácticas denunciadas afectaban principalmente al mercado de los servicios de transporte ferroviario de mercancías en Polonia, que la autoridad polaca de la competencia había adquirido un conocimiento detallado del sector, y que, sobre la base de estos factores, dicha autoridad estaba mejor situada para examinar la denuncia.
- 54 En tercer lugar, la demandante sostiene que la Comisión debería haber tenido en cuenta también otros criterios para apreciar el interés de la Unión en instruir el asunto.
- 55 En primer término, se remite a la jurisprudencia según la cual, a la hora de examinar el interés de la Unión en la instrucción del asunto, la Comisión tiene el deber, por un lado, de apreciar la gravedad de las distorsiones de la competencia que se hayan alegado y la persistencia de sus efectos, teniendo en cuenta la duración y la importancia de las infracciones denunciadas y su incidencia en la situación de la competencia dentro de la Unión (sentencia de 23 de abril de 2009, AEPI/Comisión, C-425/07 P, EU:C:2009:253, apartado 53), y, por otro lado, de sopesar la importancia de la supuesta infracción para el funcionamiento del mercado interior, la probabilidad de poder probar su existencia y el alcance de las medidas de investigación necesarias

(sentencia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, T-24/90, EU:T:1992:97, apartado 86). La demandante alega, en esencia, que la Comisión no examinó ni sopesó todos estos criterios, lo que, a su juicio, es jurídicamente erróneo y contrario a la obligación de motivación de la Comisión.

- 56 Es cierto, como observa la demandante, que, en la Decisión impugnada, la Comisión limitó su evaluación del interés de la Unión a los criterios mencionados en el apartado 42 anterior, sin examinar expresamente la gravedad o la importancia de la supuesta infracción, la persistencia de sus efectos, la probabilidad de poder probar su existencia y el alcance de las medidas de investigación necesarias.
- 57 Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, dado que la valoración del interés de la Unión que reviste una denuncia es función de las circunstancias de cada caso concreto, no es procedente ni limitar el número de los criterios de apreciación a los que puede referirse la Comisión ni, a la inversa, obligar a dicha institución a recurrir de modo exclusivo a determinados criterios. Habida cuenta del hecho de que, en un ámbito como el Derecho de la competencia, el contexto fáctico y jurídico puede diferir considerablemente de un asunto a otro, es posible aplicar criterios que hasta ese momento no se hayan considerado o priorizar un único criterio para evaluar el interés de la Unión (véanse las sentencias de 19 de septiembre de 2013, EFIM/Comisión, C-56/12 P, no publicada, EU:C:2013:575, apartado 85 y jurisprudencia citada, y de 20 de septiembre de 2018, *Agria Polska y otros/Comisión*, C-373/17 P, EU:C:2018:756, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 58 El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de determinar que la doctrina que se desprende de esa jurisprudencia no queda desvirtuada por la jurisprudencia citada en el apartado 55 anterior (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de mayo de 2001, *IECC/Comisión*, C-449/98 P, EU:C:2001:275, apartados 44, 46 y 47, y de 20 de septiembre de 2018, *Agria Polska y otros/Comisión*, C-373/17 P, EU:C:2018:756, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 59 En efecto, es posible que, con independencia de la gravedad o de la importancia de la supuesta infracción, de la persistencia de sus efectos, de la probabilidad de poder probar su existencia o incluso del alcance de las medidas de investigación necesarias, el interés de la Unión no obligue a la Comisión a instruir una denuncia si una autoridad nacional de competencia se encuentra mejor situada que la Comisión para investigar esa supuesta infracción, debido en particular a su proximidad con respecto a las pruebas pertinentes, al alcance de los mercados afectados por las prácticas denunciadas o incluso a los conocimientos adquiridos en el pasado en relación con dichos mercados y esas prácticas.
- 60 Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la Comisión no estaba obligada a examinar y a ponderar todos los criterios mencionados en la jurisprudencia citada en el apartado 55 anterior.
- 61 En segundo término, la demandante alega, en esencia, que la denuncia suscitaba una nueva cuestión de Derecho, aún no resuelta en el Derecho de la Unión en materia de competencia, a saber, si la negativa a dar acceso a una infraestructura esencial (*essential facility*), en condiciones no discriminatorias, justificada por la existencia de una deuda no pagada, cuya existencia niega sin embargo la empresa que solicita el acceso a dicha infraestructura, constituía un abuso de posición dominante en el sentido del artículo 102 TFUE.

- 62 A este respecto, procede señalar que, según el punto 15 de la Comunicación sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia, la Comisión está particularmente bien situada para tramitar un asunto si el interés de la Unión requiere la adopción de una decisión de la Comisión para, a raíz de la aparición de un problema de competencia nuevo, desarrollar la política de la Unión en materia de competencia.
- 63 No obstante, aun suponiendo que la cuestión planteada en el apartado 61 anterior constituyese un problema de competencia nuevo, importante para el desarrollo de la política de la Unión en materia de competencia, en el sentido del punto 15 de la Comunicación relativa a la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia, ello no significa que la Comisión estuviera automáticamente obligada a examinar la denuncia. En efecto, la cuestión «nueva» planteada por la demandante sería, en esencia, la de si las prácticas supuestamente abusivas de PKP Cargo habrían podido considerarse objetivamente justificadas. Tal examen implicaría no solo comprobar si PKP Cargo ocupaba una posición dominante en el mercado pertinente, sino también si la deuda existía realmente, extremo que se discute, así como los posibles efectos de expulsión de dichas prácticas. Pues bien, la demandante no ha demostrado que la Comisión estuviera mejor situada para llevar a cabo tal examen, a pesar de que dichas prácticas se referían principalmente al mercado polaco y de que la autoridad polaca de la competencia ya tenía un conocimiento detallado del sector.
- 64 Por tanto, la demandante no ha demostrado que, en el caso de autos, el criterio relativo a la existencia de un problema de competencia nuevo, importante para el desarrollo de la política de la Unión en materia de competencia, deba prevalecer sobre los criterios mencionados en el apartado 42 anterior.
- 65 En cuarto lugar, procede desestimar la alegación de la demandante según la cual, en la Decisión impugnada, la Comisión debería haber comprobado si PKP Cargo aplicaba un sistema de descuentos discriminatorio y si esta tenía un crédito frente a aquella que pudiera justificar su negativa a celebrar un contrato con ella. En efecto, la Comisión no desestimó la denuncia por considerar que los elementos de que disponía no permitían concluir que las prácticas denunciadas fueran contrarias al artículo 102 TFUE, sino porque la autoridad polaca de la competencia estaba mejor situada para examinarlas. Por lo tanto, no incumbía a la Comisión pronunciarse sobre estas cuestiones.
- 66 En quinto lugar, carece de pertinencia el hecho, denunciado por la demandante, de que la autoridad polaca de la competencia se negara, mediante escritos de 21 de agosto y 7 de octubre de 2019, a dar curso a la denuncia, ya que dicha negativa no se produjo hasta después de la adopción de la decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2021, Qualcomm y Qualcomm Europe/Comisión, C-466/19 P, EU:C:2021:76, apartado 82).
- 67 En sexto lugar, el hecho, no discutido, de que, con arreglo al Derecho polaco, contra las decisiones de la autoridad polaca de la competencia desestimatorias de una denuncia no quepa recurso judicial no puede imponer a la Comisión la obligación de examinar la denuncia. En virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, incumbe a los Estados miembros establecer las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, y no a la Comisión paliar, mediante el inicio de una investigación, las eventuales insuficiencias de la tutela jurisdiccional a nivel nacional. Además, y en cualquier caso, la demandante tenía la posibilidad de interponer ante los órganos jurisdiccionales nacionales una demanda para la indemnización de los daños supuestamente sufridos debido a los

comportamientos que fueron objeto de la denuncia a fin de obtener el respeto del artículo 102 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, *Agria Polska y otros/Comisión*, C-373/17 P, EU:C:2018:756, apartados 83 y 87).

- 68 Por último, como la demandante alega también la infracción del artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase, basta con señalar que no ha formulado ninguna alegación independiente sobre la infracción de esta disposición.
- 69 De ello se deduce que debe desestimarse por infundado el tercer motivo.
- 70 A continuación, procede examinar las alegaciones formuladas por la demandante en el marco del segundo motivo y de la segunda parte del primer motivo, relativas a la existencia de deficiencias sistémicas y generalizadas del Estado de Derecho en Polonia, con las que pretende demostrar que existía un riesgo real de que sus derechos como denunciante no estuvieran protegidos de manera satisfactoria a escala nacional.

Sobre el segundo motivo y la segunda parte del primer motivo, relativos al respeto del principio del Estado de Derecho en Polonia

- 71 En el marco de su segundo motivo, la demandante alega que la Comisión ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 2 TUE, en relación con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta. A este respecto, alega que la Comisión estaba mejor situada para tramitar la denuncia, habida cuenta de las deficiencias sistémicas o generalizadas del Estado de Derecho en Polonia y, en particular, de la falta de independencia de la autoridad polaca de la competencia y de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes en la materia.
- 72 En particular, la demandante presenta varios elementos que pueden demostrar, en su opinión, que, por una parte, la autoridad polaca de la competencia estaba subordinada al poder ejecutivo y que, por otra parte, los órganos jurisdiccionales nacionales que deben controlar la legalidad de esas decisiones, a saber, el *Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* — XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie (Tribunal de Defensa de la Competencia y de los Consumidores, Sala 17.^a del Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) y la *Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych* (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos) del *Sąd Najwyższy* (Tribunal Supremo, Polonia), no reunían todas las garantías de independencia, como se desprende en particular de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Además, invoca varios indicios específicos relativos a las circunstancias del caso de autos, a la naturaleza de la infracción alegada y al contexto fáctico en el que se inscribe, que pueden demostrar, a su juicio, que existían motivos serios y acreditados para creer que, si su asunto fuera examinado por las autoridades nacionales, correría un riesgo real de vulneración de sus derechos. En el marco de la segunda parte del primer motivo, la demandante alega que la Comisión no tomó en consideración esos elementos ni motivó la Decisión impugnada de modo suficiente en Derecho a este respecto.
- 73 La Comisión y la República de Polonia rebaten las alegaciones de la demandante.
- 74 En la Decisión impugnada, la Comisión verificó si las deficiencias sistémicas o generalizadas del Estado de Derecho en Polonia se oponían a que desestimara la denuncia debido a que la autoridad polaca de la competencia estaba mejor situada para examinarla, aplicando por analogía la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

- 75 No obstante, la República de Polonia se opone a la aplicación por analogía de esta jurisprudencia al caso de autos, alegando, en particular, que esta se refiere a la cooperación entre órganos jurisdiccionales nacionales en materia penal y, más concretamente, a la ejecución de una orden de detención europea, y no a las resoluciones desestimatorias de una denuncia en materia de Derecho de la competencia. Además, dicho Estado miembro señala que la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), se refería al principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 19 TUE, apartado 1, así como al riesgo de vulneración del derecho fundamental a un proceso equitativo ante un juez independiente, consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, siendo así que esas disposiciones no son aplicables a las autoridades administrativas como la autoridad polaca de la competencia.
- 76 Por lo tanto, procede examinar, en primer lugar, si la Comisión podía aplicar fundadamente por analogía la doctrina que se deriva de la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), al presente asunto.
- 77 A este respecto, procede recordar que, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que, cuando la persona que es objeto de una orden de detención europea invoque, para oponerse a su entrega a la autoridad judicial emisora, la existencia de deficiencias sistémicas, o cuando menos generalizadas, que, según esta persona, puedan afectar a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor y menoscabar el contenido esencial de su derecho fundamental a un proceso equitativo, la autoridad judicial de ejecución, a la hora de pronunciarse sobre la entrega de dicha persona a las autoridades de ese Estado miembro, deberá apreciar la existencia de un riesgo real de que la persona de que se trate sufra una vulneración de tal derecho fundamental [véase la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 60 y jurisprudencia citada].
- 78 Para ello, según el Tribunal de Justicia, la autoridad judicial de ejecución debe proceder a un análisis en dos etapas.
- 79 En un primer momento, deberá evaluar, basándose en elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados relativos al funcionamiento del sistema judicial del Estado miembro emisor, si existe un riesgo real de que se vulnere el derecho fundamental a un proceso equitativo como consecuencia de la falta de independencia de los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en ese mismo Estado [véase la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 61 y jurisprudencia citada].
- 80 Si la autoridad judicial de ejecución constata que se cumplen los requisitos relativos a esa primera etapa del análisis, deberá comprobar, en un segundo momento, concreta y precisamente, si en las circunstancias del caso de autos existen razones serias y fundadas para creer que la persona buscada, tras ser entregada al Estado miembro emisor, correrá ese riesgo [véase la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 68 y jurisprudencia citada].
- 81 El Tribunal de Justicia también ha precisado que, en determinados casos bien delimitados, la autoridad judicial de ejecución está obligada a denegar automáticamente la ejecución de cualquier orden de detención europea emitida por dicho Estado miembro, sin tener que efectuar ninguna comprobación concreta del riesgo real que corre la persona de que se trate de que se

vulnere el contenido esencial de su derecho fundamental a un proceso equitativo [sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 72].

- 82 En cuanto a si la jurisprudencia recordada en el apartado 81 anterior podía aplicarse en el caso de autos, procede recordar que la legalidad de la Decisión impugnada debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó dicha Decisión, a saber, el 12 de agosto de 2019 (véase la jurisprudencia citada en el apartado 66 anterior). Así pues, aun suponiendo que hechos acaecidos con posterioridad a esa fecha permitieran eludir la segunda etapa del análisis de conformidad con esta jurisprudencia, es preciso señalar que, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, no concurrían los requisitos para su aplicación.
- 83 Dicho esto, procede admitir, con la República de Polonia, que existen, ciertamente, diferencias evidentes entre las circunstancias que dieron lugar a la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), y las que han originado el presente asunto. No obstante, varias consideraciones de principio justifican la aplicación por analogía de la doctrina que se deriva de dicha sentencia a efectos de determinar la autoridad de competencia mejor situada para examinar una denuncia de una infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.
- 84 En efecto, en primer término, procede recordar que la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, los valores comunes proclamados en el artículo 2 TUE implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros y, en particular, sus órganos jurisdiccionales, en el reconocimiento de esos valores en los que se fundamenta la Unión, entre ellos el Estado de Derecho, y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica [sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, EU:C:2019:531, apartados 42 y 43].
- 85 Esta premisa fundamental es igualmente válida en las relaciones entre la Comisión, las autoridades nacionales de la competencia y los órganos jurisdiccionales nacionales en el contexto de la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. En efecto, tanto las normas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, objeto del asunto que dio lugar a la sentencia citada en el apartado 76 anterior [véanse las sentencias de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartados 35 y 36, y de 25 de julio de 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Condiciones de reclusión en Hungría), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, apartado 104], como las relativas a la Red Europea de Competencia y a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales para la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, objeto del presente asunto (véanse, en particular, los considerandos 15, 21 y 28, los artículos 11, apartado 1, y 15 del Reglamento n.º 1/2003, y el punto 2 *in fine* de la Comunicación sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia), establecen un sistema de cooperación estrecha entre las autoridades competentes basado en los principios de reconocimiento mutuo, de confianza mutua y de cooperación leal.
- 86 En efecto, en virtud de los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 1/2003, la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros tienen competencias paralelas para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, mientras que la lógica interna del Reglamento n.º 1/2003 se basa en una estrecha cooperación entre estas (sentencia de 16 de octubre de 2013, Vivendi/Comisión,

T-432/10, no publicada, EU:T:2013:538, apartado 26). Además, según el artículo 35, apartado 1, del mismo Reglamento, las autoridades de competencia de los Estados miembros deben garantizar la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE en interés general, precisándose que los órganos jurisdiccionales pueden figurar entre las autoridades de competencia designadas por los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, apartados 56 y 62). Asimismo, con arreglo al artículo 4 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (DO 2019, L 11, p. 3), dichas autoridades deben estar dotadas de garantías de independencia e imparcialidad. Aunque el plazo de transposición de dicha Directiva aún no había expirado cuando se adoptó la Decisión impugnada, lo cierto es que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar, durante dicho plazo, disposiciones que comprometan gravemente el resultado prescrito por esta (véanse las sentencias de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, apartado 45, y de 2 de junio de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, apartado 32).

- 87 Además, los artículos 101 TFUE, apartado 1, y 102 TFUE producen efectos directos en las relaciones entre los particulares y generan, para los justiciables, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger. La competencia para aplicar dichas disposiciones corresponde tanto a la Comisión como a los órganos jurisdiccionales nacionales. Esta atribución de competencias se caracteriza por la obligación de cooperación leal entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, T-24/90, EU:T:1992:97, apartado 90). Así lo confirma el punto 15 de la Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales para la aplicación de los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, C 101, p. 54), que establece que la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales están sujetos a deberes recíprocos de cooperación leal.
- 88 De ello se deduce que, al igual que el espacio de libertad, seguridad y justicia, la cooperación, a efectos de la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, entre la Comisión, las autoridades de competencia de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales nacionales se basa en los principios de reconocimiento mutuo, de confianza mutua y de cooperación leal, que obligan a cada una de esas autoridades y órganos jurisdiccionales a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todas las demás autoridades y órganos jurisdiccionales respetan el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho.
- 89 En segundo término, de la jurisprudencia citada en el apartado 45 anterior se desprende que, cuando los efectos de las infracciones alegadas en una denuncia solo se experimentan, esencialmente, en el territorio de un único Estado miembro y el denunciante ha ejercido ante los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas competentes de dicho Estado miembro acciones relativas a tales infracciones, la Comisión está facultada para desestimar la denuncia por inexistencia de interés de la Unión, a condición, sin embargo, de que las autoridades nacionales puedan proteger de manera satisfactoria los derechos del denunciante.
- 90 Por lo tanto, la jurisprudencia ya obliga a la Comisión, antes de desestimar una denuncia por inexistencia de interés de la Unión, a asegurarse de que las autoridades nacionales pueden proteger de manera satisfactoria los derechos del denunciante. Esta jurisprudencia, al mencionar, en sentido amplio, a las «autoridades nacionales», se refiere tanto a las autoridades nacionales de competencia como a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes en la materia. Pues bien,

si existieran, en el Estado miembro de que se trata, deficiencias sistémicas o generalizadas que pudieran comprometer la independencia de dichos órganos, así como razones serias y fundadas para creer que, si la Comisión desestimara la denuncia y si esta fuera presentada ante dichas autoridades, el denunciante correría un riesgo real de vulneración de sus derechos, entonces dichas autoridades nacionales no podrían proteger de manera satisfactoria los derechos del denunciante en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 45 anterior.

- 91 En tercer término, el derecho fundamental a un proceso equitativo ante un juez independiente garantizado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta reviste también una importancia igual de especial para la aplicación eficaz de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. En efecto, los órganos jurisdiccionales nacionales deben, por una parte, controlar la legalidad de las decisiones de las autoridades nacionales de competencia y, por otra, aplicar directamente los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. El Tribunal de Justicia ya ha subrayado a este respecto que incumbe a los Estados miembros, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, establecer las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, incluso en el ámbito del Derecho de la competencia (véase, a este efecto, la jurisprudencia citada en el apartado 67 anterior).
- 92 De todo lo anterior se desprende que el cumplimiento de las exigencias del Estado de Derecho es un factor pertinente que la Comisión debe tener en cuenta, a efectos de determinar la autoridad de competencia mejor situada para examinar una denuncia y que, a tal fin, la Comisión podía, en el caso de autos, aplicar por analogía la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).
- 93 En segundo lugar, de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión se limitó a indicar, en esencia, que en el caso de autos no se cumplían los requisitos relativos a la segunda etapa del análisis identificada en la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), evitando pronunciarse sobre la cuestión de si concurrían los requisitos relativos a la primera etapa del análisis identificada en esa misma sentencia.
- 94 Pues bien, en la medida en que estas dos etapas del análisis son acumulativas, no puede reprocharse a la Comisión haberse limitado, en aras de la economía procesal, al examen de esta segunda etapa.
- 95 Por tanto, las alegaciones formuladas por la demandante encaminadas a demostrar, de manera general, la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas en Polonia que comprometen la independencia de la autoridad polaca de la competencia y de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes en la materia son inoperantes.
- 96 En tercer lugar, procede examinar los motivos expuestos en la Decisión impugnada por los que la Comisión consideró que en el caso de autos no se cumplían los requisitos relativos a la segunda etapa del análisis.
- 97 A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que, en esta segunda etapa del análisis, corresponde de entrada a la persona afectada —en el caso de autos, la demandante— aportar indicios de la existencia de razones serias y fundadas para creer que corría un riesgo real de sufrir una vulneración de sus derechos si su asunto era examinado por las autoridades nacionales. Corresponde, a continuación, a la Comisión comprobar, de manera específica y precisa, a la luz de las inquietudes concretas expresadas por la parte demandante y de la información

eventualmente aportada por esta, si, en las circunstancias del caso de autos existían esas razones, habida cuenta de la situación personal de dicha parte, de la naturaleza de la infracción alegada y del contexto fáctico [véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartados 60, 68 y 75].

- 98 En el presente asunto, la demandante alegó, durante el procedimiento administrativo, una serie de indicios concretos y de datos específicos que, a su juicio, podían demostrar, considerados en su conjunto, que existían razones serias y fundadas para creer que corría un riesgo real de vulneración de sus derechos si su asunto era examinado por las autoridades nacionales. Pues bien, según la demandante, la Comisión no tomó en consideración esos indicios e informaciones y no motivó la Decisión impugnada de modo suficiente en Derecho a este respecto.
- 99 En particular, en primer término, la demandante llamó la atención de la Comisión sobre el hecho de que PKP Cargo era una empresa controlada por el Estado y de que, debido a los estrechos vínculos entre esta y el Gobierno, la autoridad polaca de la competencia podía mostrarse clemente, incluso sesgada, con respecto a dicha empresa. Según la demandante, por una parte, el presidente de la autoridad polaca de la competencia depende en su totalidad del poder ejecutivo, ya que es nombrado y destituido por el Primer Ministro, sin que la ley precise la duración de su mandato ni los motivos de su cese. El hecho de que el Primer Ministro haya cesado al presidente de dicha autoridad en varias ocasiones desde 2014 pone de manifiesto esta dependencia. Por otra parte, PKP S. A., que es la sociedad matriz de PKP Cargo, figura entre los miembros de la Fundación Nacional Polaca, asociación creada y financiada, siempre según la demandante, por las mayores sociedades públicas de Polonia, que tiene por objeto defender y promover, mediante campañas mediáticas, la reforma del sistema judicial en Polonia.
- 100 En segundo término, la demandante aludió en varias ocasiones al hecho de que, en abril de 2007, el entonces Fiscal General, Sr. Z. Ziobro, había presentado una objeción a la decisión de la autoridad polaca de la competencia de 17 de junio de 2004 en el asunto DOK 50/04, en la que dicha autoridad había considerado que PKP Cargo había abusado de su posición dominante y la había sancionado por ello. Según la demandante, esta circunstancia demuestra «la voluntad política de proteger a una de las principales sociedades de la Hacienda Pública» y podía cuestionar la independencia de la autoridad polaca de la competencia, ya que esta última «ocupa[ba] una posición mucho más débil» que la del Fiscal General.
- 101 En tercer término, según la demandante, la política clemente de la autoridad polaca de la competencia respecto de PKP Cargo queda demostrada por el hecho de que, por una parte, las sanciones impuestas a PKP Cargo en el pasado fueron escasas, no disuasorias e ineficaces, como lo demuestra el que, pese a ellas, PKP Cargo persiste en sus prácticas contrarias a la competencia, y de que, por otra parte, dicha autoridad se ha negado a adoptar ninguna medida contra PKP Cargo desde 2015, pese a que la demandante ha presentado varias solicitudes en ese sentido. Esta última circunstancia revela un cambio en la política de dicha autoridad respecto a PKP Cargo desde 2015, que se explica por su falta de independencia.
- 102 En cuarto término, la demandante señaló, en esencia, que los órganos jurisdiccionales nacionales competentes en materia de Derecho de la competencia no podían subsanar las deficiencias de la autoridad polaca de la competencia debido a su falta de independencia.

- 103 En la Decisión impugnada, la Comisión se limitó, en el apartado 25, letra v), a afirmar que las alegaciones formuladas por la demandante relativas a la segunda etapa del análisis, recordada en el apartado 80 anterior, contenían «exclusivamente alegaciones no fundamentadas» y que el hecho de que el presidente de la autoridad polaca de la competencia fuera nombrado por el Primer Ministro no prejuzgaba la independencia de sus decisiones respecto de PKP Cargo. Ningún otro pasaje de la Decisión impugnada pone de manifiesto ninguna apreciación sustancial del conjunto de indicios presentado por la demandante a tal efecto, ni tampoco las razones por las que la Comisión consideró que todos esos indicios eran «exclusivamente» «no fundamentados».
- 104 Así pues, de la Decisión impugnada no se desprende que la Comisión haya examinado de manera concreta y precisa los diferentes indicios aportados por la demandante durante el procedimiento administrativo. Pues bien, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 97 anterior, la Comisión debía comprobar, de manera específica y precisa, a la luz de las inquietudes concretas expresadas por la demandante y de la información eventualmente aportada por esta, si, en las circunstancias del caso de autos, existían razones serias y fundadas para creer que la demandante corría un riesgo real de que se vulnerasen sus derechos si su asunto era examinado por las autoridades nacionales.
- 105 La motivación sucinta de la Decisión impugnada sobre este punto no permite a la demandante conocer en qué se basó la Comisión para descartar los indicios concretos expuestos por ella relativos a la segunda etapa del análisis recordada en el apartado 80 de la presente sentencia ni al Tribunal ejercer un control efectivo sobre la legalidad de dicha Decisión y apreciar si existían razones serias y fundadas para creer que la demandante corría un riesgo real de que se vulnerasen sus derechos (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2017, *Contact Software/Comisión*, T-751/15, no publicada, EU:T:2017:602, apartados 39 y 40 y jurisprudencia citada).
- 106 Por tanto, procede estimar el segundo motivo y la segunda parte del primer motivo del recurso y, en consecuencia, anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas por la demandante en apoyo de la segunda parte del primer motivo.

Costas

- 107 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la demandante, conforme a las pretensiones de esta.
- 108 La República de Polonia cargará con sus propias costas, de conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

- 1) Anular la Decisión C(2019) 6099 final de la Comisión, de 12 de agosto de 2019 (asunto AT.40459 — Expedición de mercancías por ferrocarril a Polonia — PKP Cargo).**

2) Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de Sped-Pro S.A.

3) La República de Polonia cargará con sus propias costas.

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Hesse

Petrлік

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de febrero de 2022.

Firmas