Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 21 de enero de 2015*

«Competencia — Abuso de posición dominante — Mercado de los servicios aeroportuarios — Decisión por la que se desestima una denuncia — Artículo 13, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1/2003 — Tratamiento del asunto por una autoridad de competencia de un Estado miembro — Desestimación de la denuncia por motivos de prioridad — Decisión de la autoridad de competencia en la que se extraen las conclusiones, en el Derecho de la competencia, de una investigación llevada a cabo a la luz de una legislación nacional aplicable al sector de que se trata — Obligación de motivación»

En el asunto T-355/13,

easyJet Airline Co. Ltd, con domicilio social en Luton (Reino Unido), representada por el Sr. M. Werner y la Sra. R. Marian, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Biolan y F. Ronkes Agerbeek, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Luchthaven Schiphol NV, con domicilio social en Schiphol (Países Bajos), representada por los Sres. J. de Pree, G. Hakopian y S. Molin, abogados,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión C(2013) 2727 final, de 3 de mayo de 2013, por la que se desestima la denuncia presentada por la demandante contra Luchthaven Schiphol, por un presunto comportamiento contrario a la competencia en el mercado de los servicios aeroportuarios (asunto COMP/39.869 — easyJet/Schiphol),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. S. Gervasoni (Ponente) y L. Madise, Jueces;

Secretario: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de septiembre de 2014;

* Lengua de procedimiento: inglés.

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio principal

1 La demandante, easyJet Airline Co. Ltd, es una compañía aérea del Reino Unido, que desarrolla una notable actividad en la Unión Europea, en particular, con origen y destino en el aeropuerto Schiphol de Ámsterdam (Países Bajos).

2 El 11 de septiembre de 2008, la demandante presentó dos primeras denuncias ante la Nederlandse Mededingingsautoriteit (autoridad neerlandesa de competencia; en lo sucesivo, «NMa») contra Luchthaven Schiphol NV (en lo sucesivo, «Schiphol»), operador del aeropuerto Schiphol de Ámsterdam, relativas a las tasas de seguridad aérea y a las tasas por pasajero que debían aplicarse a partir del 1 de noviembre de 2008. La primera denuncia se presentaba sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8.25f, apartado 1, de la Wet Luchtvaart (Ley de aviación; en lo sucesivo, «WL») y la segunda denuncia, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 24 de la Mededingingswet (Ley de la competencia; en lo sucesivo, «MW») y del artículo 102 TFUE.

3 El 20 de noviembre de 2008, la demandante presentó una nueva denuncia ante la NMa, relativa a las tasas de seguridad aérea y a las tasas por pasajero que debían aplicarse por Schiphol a partir del 1 de abril de 2009, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8.25f, apartado 1, de la WL (en lo sucesivo, «tercera denuncia»).

4 El 19 de diciembre de 2008, la NMa desestimó la primera denuncia de la demandante por extemporaneidad. Por otra parte, informó a la demandante de que suspendía el examen de la segunda denuncia a la espera de los resultados de la apreciación de la tercera denuncia.

5 Mediante decisión de 14 de julio de 2009, la NMa desestimó la tercera denuncia debido a que la demandante no había demostrado que las tasas aplicadas por Schiphol desde el 1 de abril de 2009 fueran contrarias a lo dispuesto en la WL y, en particular, a los principios del cálculo de las tasas en función de los costes, de no discriminación y del carácter razonable de las tasas. La demandante interpuso recurso contra dicha decisión, que fue desestimado mediante sentencia del Rechtbank Rotterdam el 25 de noviembre de 2010. Acto seguido, apeló esta sentencia ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (tribunal de apelación de lo contencioso-administrativo en materia económica) y posteriormente desistió.

6 Mediante decisión de 16 de diciembre de 2009, la NMa desestimó la segunda denuncia. Consideró que las diversas denuncias interpuestas por la demandante tenían características comunes y que las tasas que debían entrar en vigor en abril de 2009 no eran esencialmente diferentes de las que entraron en vigor en noviembre de 2008. Además, estimó que los conceptos de no discriminación y de carácter razonable que figuran en el artículo 8.25d, apartados 2 y 3, de la WL eran análogos a los del Derecho de la competencia europeo (artículo 102 TFUE) y nacional (artículo 24 MW). Asimismo, recordó que, en su decisión de 14 de julio de 2009, había interpretado las disposiciones de la WL conforme a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión relativa al artículo 102 TFUE. Por otra parte, señaló que una definición del mercado de referencia, que había realizado en el marco de una investigación efectuada sobre la base de las disposiciones del Derecho de la competencia, no era necesaria en el presente caso, toda vez que había supuesto que Schiphol se encontraba en una situación de poder económico. Dedujo de ello que un examen de las tasas aplicadas en noviembre de 2008 a la luz del artículo 102 TFUE llevaría a los mismos resultados que el examen de la tercera denuncia y, en consecuencia, desestimó la segunda denuncia conforme a su política de fijación de prioridades. La demandante no interpuso recurso alguno contra esta decisión.

7 El 14 de enero de 2011, la demandante presentó una denuncia ante la Comisión Europea sobre la base de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 [CE] y 82 [CE] (DO 2003, L 1, p. 1). Sostenía que las tasas establecidas por Schiphol eran discriminatorias y excesivas y constituían una infracción del artículo 102 TFUE. Por otra parte, señalaba que había presentado varias denuncias ante la NMa, pero consideraba que ésta no había adoptado ninguna decisión definitiva sobre la fundamentación de una denuncia en materia de competencia.

8 El 18 de diciembre de 2012, la Comisión informó a la demandante de su intención de desestimar su denuncia sobre la base de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, debido a que una autoridad de competencia de un Estado miembro ya había tratado el asunto. La demandante respondió a la Comisión mediante escrito de 31 de enero de 2013.

9 El 3 de mayo de 2013, la Comisión adoptó la Decisión C(2013) 2727 final por la que desestimó la denuncia de la demandante sobre la base de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Por otra parte, consideró que la denuncia también podía desestimarse, en cualquier caso, por falta de interés de la Unión Europea, debido a la escasa probabilidad de demostrar la infracción del artículo 102 TFUE, dadas las conclusiones a las que había llegado la NMa.

Procedimiento y pretensiones de las partes

10 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 4 de julio de 2013, la demandante interpuso el presente recurso.

11 La demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

12 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

13 Mediante escrito presentado el 4 de octubre de 2013, Schiphol solicitó intervenir en el litigio, en apoyo de las pretensiones de la Comisión, con arreglo al artículo 115 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de 10 de diciembre de 2013, Schiphol fue admitida a intervenir en el litigio, en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

14 Schiphol solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre el fondo

15 La demandante invoca dos motivos en apoyo del recurso. En primer lugar, sostiene que la Comisión incurrió en error de Derecho y en error manifiesto de apreciación al considerar que se podía desestimar su denuncia sobre la base de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003. En segundo lugar, sostiene que la Decisión impugnada está insuficientemente motivada.

Sobre el primer motivo, basado en la existencia de errores de Derecho y de un error manifiesto de apreciación en la aplicación del artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003

16 La demandante sostiene, por un lado, que la Comisión incurrió en error de Derecho al considerar que la NMa había tratado su denuncia según lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, siendo así que dicha denuncia había sido desestimada por motivos de prioridad. Por otro lado, considera que la Comisión incurrió en error de Derecho y en error manifiesto de apreciación al basarse en una decisión de la NMa relativa a una denuncia que no fue objeto de una investigación llevada a cabo a la luz de las normas del Derecho de la Unión en materia de competencia, sino del Derecho nacional sobre navegación aérea.

17 Con carácter preliminar, procede recordar que 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 (véase la sentencia de 16 de octubre de 2013, Vivendi/Comisión, T-432/10, EU:T:2013:538, apartado 22 y jurisprudencia citada). El Tribunal de Justicia también ha recordado que el artículo 13 y el decimoctavo considerando del Reglamento nº 1/2003 ponen de manifiesto las amplias facultades de apreciación de que disponen las autoridades nacionales que pertenecen a la red de autoridades de competencia a fin de garantizar una óptima asignación de los asuntos en su seno (sentencia de 14 de febrero de 2012, Toshiba Corporation y otros, C-17/10, Rec, EU:C:2012:72, apartado 90). Habida cuenta de la función que el TFUE atribuye a la Comisión en cuanto a definir y aplicar la política de la competencia, la Comisión dispone asimismo, *a fortiori*, de un gran margen de apreciación cuando aplica el artículo 13 del Reglamento nº 1/2003.

18 Sin embargo, la jurisprudencia relativa a la apreciación del interés de la Unión ha recordado que la facultad discrecional de la Comisión no está exenta de límites. La Comisión debe tomar en consideración todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes para decidir el resultado de una denuncia. Más en particular, 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 mayo de 2001, IECC/Comisión, C-450/98 P, Rec, EU:C:2001:276, apartado 57 y jurisprudencia citada).

19 Sobre este particular, de reiterada jurisprudencia se desprende que, cuando las instituciones disponen de una amplia facultad de apreciación, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos reviste una importancia aún más fundamental y que, entre estas garantías, figura en particular la obligación de la institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2008, HEG y Graphite India/Consejo, T-462/04, Rec, EU:T:2008:586, apartado 68 y jurisprudencia citada). No obstante, el control del juez de la Unión sobre el ejercicio de la facultad discrecional que se le reconoce a la Comisión en la tramitación de las denuncias no debe llevarle a sustituir la apreciación efectuada por la Comisión por la suya propia, sino que tiene la finalidad de comprobar que la decisión controvertida no está basada en hechos materialmente inexactos, 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 15 de diciembre de 2010, CEAHR/Comisión, T-427/08, Rec, EU:T:2010:517, apartado 65 y jurisprudencia citada).

20 Por lo que respecta al control judicial ejercido sobre una decisión de la Comisión basada en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, tiene por objeto comprobar que la decisión controvertida no está basada en hechos materialmente inexactos y que la Comisión no ha incurrido en error de Derecho, error manifiesto de apreciación ni desviación de poder al considerar que una autoridad de competencia de un Estado miembro ya ha tramitado una denuncia. En cambio, es preciso recordar que el control de las decisiones de las autoridades de competencia de los Estados miembros únicamente corresponde a los tribunales nacionales, que cumplen una función esencial en la aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia.

Sobre la primera parte del primer motivo, relativa a un error de Derecho

21 La demandante sostiene que el concepto de tramitación del asunto por una autoridad de competencia de un Estado miembro a efectos del artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, que ofrece a la Comisión la facultad de desestimar una denuncia, debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 de dicho Reglamento, que se refiere a los diferentes tipos de decisiones que puede adoptar dicha autoridad. En consecuencia, un asunto sólo podría considerarse tramitado por la citada autoridad si ésta hubiera decidido al menos que no procedía su intervención, tras una investigación preliminar. En cambio, no cabe considerar que tal autoridad tramitó el asunto a efectos de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, de dicho Reglamento si se limitó a desestimarla por motivos de prioridad. Añade que esta interpretación viene corroborada por lo dispuesto en el apartado 20 de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia (DO 2004, C 101, p. 43; en lo sucesivo, «Comunicación sobre la cooperación en la red de autoridades de competencia»).

22 La Comisión y la coadyuvante rebaten las alegaciones de la demandante.

23 A tenor del artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, «las autoridades de competencia de un Estado miembro o la Comisión podrán desestimar una denuncia formulada contra un acuerdo, una decisión de asociación o una práctica que ya [haya sido tratada] por otra autoridad de competencia».

24 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse las sentencias de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, Rec, EU:C:2005:362, apartado 41 y jurisprudencia citada, y de 26 de octubre de 2010, Alemania/Comisión, T-236/07, Rec, EU:T:2010:451, apartado 44 y jurisprudencia citada).

25 Procede examinar a la luz de estos principios si la expresión «denuncia […] que ya [haya sido tratada] por otra autoridad de competencia», que figura en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, debe entenderse en el sentido de que permite a la Comisión desestimar una denuncia cuando la autoridad de competencia de un Estado miembro haya desestimado previamente esa misma denuncia por motivos de prioridad.

26 En primer lugar, resulta que la respuesta a si la Comisión puede desestimar una denuncia que haya sido previamente desestimada por una autoridad de competencia de un Estado miembro por motivos de prioridad puede deducirse de una interpretación literal del artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, dado el sentido claro de la expresión «denuncia […] que ya [haya sido tratada] por otra autoridad de competencia». A este respecto, es preciso señalar que esta expresión tiene un amplio alcance en la medida en que puede englobar todos los supuestos de denuncias que hayan sido examinadas por otra autoridad de competencia, cualquiera que haya sido su resultado. Por lo tanto, el legislador decidió no limitar el ámbito de aplicación de dicho artículo únicamente a los supuestos de denuncias que ya hubieran sido objeto de una decisión de otra autoridad de competencia.

27 En segundo lugar, la interpretación recogida en el anterior apartado 26 resulta también conforme con la lógica interna del Reglamento nº 1/2003. En efecto, es necesario interpretar el artículo 13, apartado 2, de dicho Reglamento a la luz de lo dispuesto en su apartado 1, donde se establece que la Comisión puede desestimar una denuncia si ya la estuviera tramitando una autoridad de competencia de un Estado miembro. Por lo tanto, resulta que lo importante no es el resultado del examen de la denuncia por dicha autoridad de competencia, sino el hecho de que haya sido examinada por ésta.

28 La interpretación recogida en el anterior apartado 26 también viene confirmada por el decimoctavo considerando del Reglamento nº 1/2003, que se corresponde con el artículo 13 de éste (sentencia Toshiba Corporation y otros, citada en el apartado 17 *supra*, EU:C:2012:72, apartado 90) y que precisa que «esta disposición no debe ser óbice para que la Comisión pueda, como le reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, desestimar una denuncia por falta de interés comunitario, aun en caso de que ninguna otra autoridad de competencia haya manifestado su intención de ocuparse del asunto». Toda vez que la Comisión puede decidir desestimar una denuncia por falta de interés comunitario, aun cuando no haya sido tramitada por una autoridad de competencia de un Estado miembro, puede desestimar, *a fortiori*, una denuncia examinada por dicha autoridad, pero que haya sido objeto de una decisión de desestimación por ésta por motivos de prioridad.

29 La Comunicación sobre la cooperación en la red de autoridades de competencia, destinada a dar aplicación a las disposiciones del Reglamento nº 1/2003, e invocada por la demandante, viene asimismo a apoyar la interpretación recogida en el anterior apartado 26. En efecto, el apartado 20 de dicha Comunicación precisa que, «en el artículo 13 [de dicho Reglamento], el concepto de "instrucción del asunto" no solamente significa que se ha presentado una denuncia ante otra autoridad sino que ésta investiga o ha investigado el asunto por su cuenta». En cambio no se hace referencia alguna al resultado al que llegue la autoridad de competencia de un Estado miembro. El apartado 22 de dicha Comunicación, por su parte, contempla expresamente el supuesto de que una denuncia haya sido examinada por una autoridad de competencia y desestimada por motivos distintos al examen del fondo del asunto; cita como ejemplo el caso en el que la autoridad no ha podido recabar las pruebas necesarias para probar la infracción, e indica que es necesario demostrar flexibilidad permitiendo que otra autoridad lleve a cabo su propia investigación e instruya el asunto. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha reconocido las amplias facultades de apreciación de que disponen las autoridades de competencia a fin de garantizar una óptima asignación de los asuntos, al precisar, por lo que respecta al artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, que una autoridad tiene la posibilidad y no la obligación de desestimar la denuncia de que conoce cuando otra autoridad ya esté instruyendo el mismo asunto (sentencia Toshiba Corporation, citada en el apartado 17 *supra*, EU:C:2012:72, apartado 90).

30 En cuanto a las alegaciones de la demandante tomadas del artículo 5 del Reglamento nº 1/2003, no ponen en entredicho la interpretación recogida en el anterior apartado 26.

31 La demandante sostiene que el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003 debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 de dicho Reglamento, relativo a la competencia de las autoridades de competencia de los Estados miembros para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE en asuntos concretos. En su opinión, se prohíbe a la Comisión desestimar una denuncia cuando ésta no ha sido objeto de una decisión de una autoridad de competencia de un Estado miembro prevista en el artículo 5 de dicho Reglamento. Considera, en el presente caso, que la decisión de la NMa de 16 de diciembre de 2009 no constituye una decisión adoptada sobre la base de este último artículo, puesto que «representa menos que el máximo consentido a una autoridad nacional de competencia, consistente en declarar que no procede su intervención», al no haber comprobado la NMa si se reunían las condiciones para una prohibición.

32 Las disposiciones del artículo 5 del Reglamento nº 1/2003, comprendidas en el capítulo II, dedicado a las competencias, determinan las decisiones que pueden adoptar las autoridades de competencia de los Estados miembros cuando aplican los artículos 101 TFUE y 102 TFUE en asuntos concretos. El

artículo 5, párrafo primero, de dicho Reglamento establece así que, al resolver sobre el fondo del asunto, dichas autoridades, ya sea de oficio, ya previa denuncia de parte, pueden adoptar las decisiones siguientes: orden de cesación de la infracción, adopción de medidas cautelares, aceptación de compromisos e imposición de multas sancionadoras, de multas coercitivas o de cualquier otra sanción prevista por su Derecho nacional. Según el artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento, «cuando la información de que dispongan no acredite que se reúnen las condiciones para una prohibición, [las autoridades de competencia nacionales] podrán decidir asimismo que no procede su intervención». En respuesta a la pregunta de si las autoridades nacionales de competencia podían adoptar una decisión por la que se declare que no se han infringido los artículos 101 TFUE o 102 TFUE, el Tribunal de Justicia precisó que el artículo 5 del mismo Reglamento debía interpretarse en el sentido de que determina de forma exhaustiva las decisiones que aquéllas pueden adoptar (sentencia de 3 de mayo de 2011, Tele2 Polska, C-375/09, Rec, EU:C:2011:270, apartados 19 a 30).

33 Sin embargo, el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, comprendido en el capítulo IV, dedicado a la cooperación, únicamente establece que la denuncia debe haber sido tratada por otra autoridad de competencia, y no que haya sido necesariamente objeto de una decisión (véase el anterior apartado 26). Por consiguiente, como ha señalado la Comisión en la Decisión impugnada, dicha disposición no obliga a la autoridad de competencia de un Estado miembro que ya haya desestimado la denuncia a adoptar necesariamente una decisión. En consecuencia, aun suponiendo que una desestimación de denuncia por una autoridad de competencia de un Estado miembro por motivos de prioridad no constituya una decisión en el sentido del artículo 5, la Comisión podría aplicar, en tal caso, lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2.

34 Con carácter subsidiario, en cualquier caso, cabe considerar que la decisión de la NMa de 16 de diciembre de 2009 constituye una decisión basada en el artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1/2003. Como sostiene la Comisión, esta disposición comprende todos los supuestos en los que la autoridad de competencia de un Estado miembro estima que la información de que dispone no le permite considerar que se reúnen las condiciones para una prohibición, sin que sea necesario adoptar diligencias previas de instrucción. Pues bien, en el presente caso, al considerar, en su decisión de 16 de diciembre de 2009, que un examen de las tasas aplicadas a partir de abril de 2009 a la luz del artículo 102 TFUE llevaría a los mismos resultados que el examen de la tercera denuncia y al desestimar, en consecuencia, la segunda denuncia conforme a su política de fijación de prioridades, la NMa necesariamente estimó que no se reunían las condiciones para una prohibición. Además, considerar que una decisión de desestimación de denuncia por una autoridad de competencia de un Estado miembro por motivos de prioridad constituye una decisión adoptada sobre la base de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento resulta conforme con la sentencia Tele2 Polska, citada en el apartado 32 *supra* (EU:C:2011:270), en la que el Tribunal de Justicia estimó que este artículo enumeraba de forma exhaustiva el tipo de decisiones que puede adoptar una autoridad nacional. Una interpretación diferente tendría el efecto de privar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de la posibilidad de adoptar decisiones de desestimación de denuncias por motivos de prioridad, siendo así que las autoridades nacionales de competencia hacen uso de ellas, al adoptar decisiones más o menos formales de conclusión. En consecuencia, la interpretación recogida en el anterior apartado 26 es conforme con lo dispuesto en el artículo 5 del citado Reglamento y la Comisión puede desestimar una denuncia debido a que ésta ya ha sido objeto de una decisión de desestimación por una autoridad de competencia de un Estado miembro por motivos de prioridad.

35 Por último, la interpretación recogida en el anterior apartado 26 se ajusta al mecanismo del artículo 13, apartado 2, que también establece que una autoridad de competencia de un Estado miembro puede desestimar una denuncia desde el momento en que ésta ha sido ya tramitada por la Comisión. Al haber reconocido reiteradamente la jurisprudencia a la Comisión la facultad de adoptar decisiones de desestimación de denuncia por motivos de prioridad (véase, por ejemplo, la sentencia

Vivendi/Comisión, citada en el anterior 17 *supra*, EU:T:2013:538, apartados 22 a 25 y jurisprudencia citada), la autoridad de competencia de un Estado miembro puede también desestimar una denuncia previamente desestimada por la Comisión por tal motivo.

36 En tercer lugar, la interpretación recogida en el anterior apartado 26 está en sintonía con uno de los objetivos principales del Reglamento nº 1/2003, como es la aplicación de un sistema descentralizado eficaz de aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia. En efecto, del sexto considerando de dicho Reglamento se desprende que, «con el fin de garantizar la aplicación eficaz de las normas comunitarias de competencia, es conveniente fomentar una mayor participación en la misma de las autoridades nacionales de competencia». El decimoquinto considerando del citado Reglamento manifiesta, por otra parte, que conviene que «la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros formen conjuntamente una red de autoridades públicas que apliquen las normas de competencia comunitarias en estrecha cooperación». De este modo, el propio Reglamento puso fin al régimen centralizado anterior y organizó, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, una participación más amplia de las autoridades de competencia de los Estados miembros, facultándolas a este efecto para aplicar el Derecho de la Unión en materia de competencia (sentencia de 8 de marzo de 2007, France Télécom/Comisión, T-339/04, Rec, EU:T:2007:80, apartado 79). «Al objeto de garantizar una asignación óptima de los asuntos en el seno de la red», en el decimoctavo considerando del Reglamento de que se trata se indica que «conviene prever una disposición general que permita a cualquier autoridad de competencia acordar la suspensión o el archivo de las actuaciones debido a que otra autoridad está instruyendo un expediente por los mismos hechos o se ha pronunciado ya sobre ellos, pues el objetivo es que cada asunto sólo sea tratado por una única autoridad».

37 En cambio, la interpretación propuesta por la demandante, que tendría como efecto obligar a la Comisión a examinar sistemáticamente las denuncias cada vez que una autoridad de competencia de un Estado miembro haya instruido una denuncia pero no haya adoptado una de las decisiones previstas en el artículo 5 del Reglamento nº 1/2003, o haya adoptado una decisión de desestimación por motivos de prioridad, no es compatible con el objetivo del artículo 13, apartado 2, de dicho Reglamento, que era aplicar, en aras de la eficacia, una distribución óptima de los recursos en el seno de la red europea de competencia.

38 Además, como ha señalado la coadyuvante, la interpretación propuesta por la demandante resulta contraria a los trabajos preparatorios del Reglamento nº 1/2003. La exposición de motivos de la Propuesta de la Comisión de reglamento COM(2000) 582 final del Consejo relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado muestra, en efecto, que el objetivo del artículo 13 era eliminar los riesgos de duplicación de trabajo y los incentivos de las denuncias múltiples.

39 Por último, como señala la Comisión, la interpretación propuesta por la demandante iría en contra de lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento nº 1/2003, según el cual los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Obligar a la Comisión a examinar sistemáticamente las denuncias desestimadas por motivos de prioridad por las autoridades de competencia de los Estados miembros equivaldría a transferir a la Comisión la facultad de controlar las decisiones de dichas autoridades, que corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales. Es cierto que el citado Reglamento estableció un mecanismo de cooperación entre la Comisión y dichas autoridades (sentencia Tele2 Polska, citada en el apartado 32 *supra*, EU:C:2011:270, apartado 26), pero no estableció ningún mecanismo de sustitución de los órganos jurisdiccionales nacionales, que cumplen una función esencial en la aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia, por la Comisión [véase el séptimo considerando de la Propuesta de la Comisión de reglamento COM(2000) 582 final del Consejo relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado].

40 Así pues, tanto de la letra y del espíritu del Reglamento nº 1/2003 como del objetivo que éste persigue se desprende que la Comisión, para desestimar una denuncia, puede basarse legítimamente en un motivo basado en que una autoridad de competencia de un Estado miembro desestimó previamente dicha denuncia por motivos de prioridad. Por consiguiente, la circunstancia —aun suponiéndola acreditada— de que, en el presente litigio, la NMa no hubiera puesto fin a la denuncia de que conocía mediante la adopción de una decisión en el sentido del artículo 5 de dicho Reglamento y que se hubiera basado en motivos de prioridad no es óbice para que la Comisión declare, con arreglo al artículo 13, apartado 2, del citado Reglamento, que dicha denuncia había sido tramitada por una autoridad de competencia de un Estado miembro y la desestime por este motivo.

Sobre la segunda parte del primer motivo, relativa a un error de Derecho y un error manifiesto de apreciación

41 La demandante alega que la Comisión incurrió en error de Derecho y en error manifiesto de apreciación al basarse en una decisión de la NMa relativa a una denuncia que no fue objeto de una investigación llevada a cabo a la luz de las normas del Derecho de la Unión en materia de competencia, sino del Derecho nacional sobre navegación aérea.

42 La Comisión y la coadyuvante rebaten las alegaciones de la demandante.

43 Es cierto que el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, como todas las disposiciones de este Reglamento, se refiere a las situaciones en las que se aplican los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. En particular, el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento establece que, cuando las autoridades de competencia de los Estados miembros apliquen el Derecho nacional de la competencia a una práctica abusiva de una empresa con una posición dominante en el mercado que puede afectar al comercio entre los Estados miembros, también están obligadas a aplicar el artículo 102 TFUE.

44 En consecuencia, la Comisión sólo puede desestimar una denuncia basándose en lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003 si ésta fue objeto de un examen llevado a cabo con arreglo a las normas del Derecho de la Unión en materia de competencia.

45 Sin embargo, ninguna disposición de dicho Reglamento prohíbe a una autoridad de competencia de un Estado miembro basarse, en las investigaciones que lleve a cabo para apreciar el respeto de las normas de la Unión en materia de competencia, en unas conclusiones a las que llegó en el marco de investigaciones realizadas con arreglo a otra legislación nacional. Además, el apartado 21 de la Comunicación sobre la cooperación en la red de autoridades de competencia se limita a señalar que «el artículo 13 [del Reglamento nº 1/2003] puede invocarse cuando el acuerdo o la práctica se refiere a la misma infracción en el mismo mercado geográfico y de producto de referencia».

46 De lo anterior se desprende que la Comisión, para desestimar una denuncia sobre la base de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, puede fundarse legítimamente en el motivo basado en que una autoridad de competencia de un Estado miembro desestimó previamente dicha denuncia tras un examen basado en unas conclusiones a las que llegó en el marco de una investigación realizada con arreglo a otras disposiciones del Derecho nacional, a condición de que dicho examen se haya realizado con arreglo a las normas del Derecho de la Unión en materia de competencia.

47 En el presente caso, de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión consideró que la NMa había tramitado la denuncia de la demandante sobre la base de lo dispuesto en el artículo 102 TFUE. Destacó que la NMa había señalado, en particular, en qué medida resultaban pertinentes para su examen basado en el Derecho de la competencia las conclusiones de la investigación llevada a cabo con arreglo al Derecho de la navegación aérea, describiendo las similitudes existentes entre ambas normativas, comparando la equivalencia de los servicios de que se trata y apreciando la desventaja

competitiva causada por la tarificación de Schiphol. Consideró que la NMa había examinado si las tasas eran proporcionales a los costes, las había comparado a las de otros aeropuertos internacionales y las había apreciado a la luz de la calidad del servicio recibido por la demandante. Por último, estimó que no le correspondía pronunciarse sobre las alegaciones y conclusiones expuestas por la NMa, ni sobre la metodología utilizada por ésta.

48 Por otra parte, de la decisión de la NMa de 16 de diciembre de 2009 se desprende que la denuncia de la demandante fue examinada a la luz de lo dispuesto en el artículo 24 de la MW y en el artículo 102 TFUE. La NMa consideró concretamente, como señaló la Comisión en la Decisión impugnada, que la apreciación de los conceptos de no discriminación y de carácter razonable que aparecen en el artículo 8.25d, apartados 2 y 3, de la WL era semejante a la realizada en Derecho de la Unión en materia de competencia. También recordó que, en su decisión de 14 de julio de 2009, había interpretado las disposiciones de la WL conforme a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión relativa al artículo 102 TFUE. Además, destacó que una definición de mercado de referencia, que ha de realizarse en el marco de una investigación llevada a cabo sobre la base de las disposiciones del Derecho de la competencia, no era necesaria en el presente caso, toda vez que había supuesto que Schiphol se encontraba en una situación de poder económico.

49 De lo anterior se desprende que la Comisión no incurrió en error de Derecho al desestimar la denuncia de la demandante basándose en lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, puesto que consideró que la autoridad de competencia de un Estado miembro había tramitado dicha denuncia sobre la base de lo dispuesto en el artículo 102 TFUE.

50 Admitiendo que las disposiciones controvertidas de la WL se refieren en parte a conceptos derivados del Derecho de la Unión en materia de competencia, la demandante presenta cinco alegaciones dirigidas a demostrar que la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar que la NMa había tramitado su denuncia sobre la base de lo dispuesto en el artículo 102 TFUE.

51 Del anterior apartado 20 se desprende que, a fin de responder a las alegaciones de la demandante, el Tribunal debe limitarse a comprobar que la Comisión, al desestimar la denuncia basándose en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, no ha incurrido en error de Derecho o en error manifiesto de apreciación al considerar que la NMa había ya tramitado la denuncia de la demandante con arreglo al Derecho de la Unión en materia de competencia. Correspondía a la Comisión, en este contexto, comprobar que la NMa no había desestimado la denuncia de la demandante sin haberla examinado previamente a la luz de la normas del Derecho de la Unión en materia de competencia. Sin embargo, el control del Tribunal no debe llevar a realizar una apreciación de la fundamentación de la decisión de la NMa ni del procedimiento o la metodología que ésta utilizó —apreciación que, por otra parte, ni la propia Comisión realizó— y que corresponde a los tribunales nacionales.

52 En primer lugar, la demandante señala que la NMa no definió el mercado de referencia, elemento indispensable en su opinión en cualquier examen de la observancia del artículo 102 TFUE, y que la Comisión no podía considerar, por consiguiente, que la denuncia había sido tramitada por la NMa basándose en dicha disposición. Tal alegación debe rechazarse, no obstante, por inoperante, dados el alcance y el objeto del control ejercido por el Tribunal recordados en el anterior apartado 51. En efecto, esta alegación se refiere a la metodología y a la fundamentación del análisis realizado por la NMa para tramitar la denuncia de la demandante.

53 A mayor abundamiento, procede señalar que la NMa no estaba obligada a definir el mercado de referencia en el presente caso.

54 Es cierto que, según la jurisprudencia, la delimitación del mercado de referencia reviste esencial importancia para determinar si una empresa está en situación de posición dominante, puesto que las posibilidades de competencia sólo pueden apreciarse en función de las características de los productos o servicios de que se trate, en virtud de las cuales dichos productos o servicios serían especialmente

aptos para satisfacer necesidades permanentes y escasamente sustituibles por otros productos o servicios (sentencias de 21 de febrero de 1973, Europemballage y Continental Can/Comisión, 6/72, Rec, EU:C:1973:22, apartado 32, y de 30 de enero de 2007, France Télécom/Comisión, T-340/03, Rec, EU:T:2007:22, apartado 78). Además, según reiterada jurisprudencia, una posición dominante se demuestra por el hecho de que la empresa de que se trata se encuentra en una situación de poder económico que le otorga la facultad de oponerse al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, permitiéndole actuar, en gran medida, de manera independiente respecto a sus competidores, a sus clientes y, finalmente, a los consumidores (sentencias de 14 de febrero de 1978, United Brands/Comisión, 27/76, Rec, EU:C:1978:22, apartado 65; de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión, 85/76, Rec, EU:C:1979:36, apartado 38, y France Télécom/Comisión, antes citada, EU:T:2007:22, apartado 99).

55 Sin embargo, en el presente caso, de la decisión de la NMa de 14 de julio de 2009 resulta que se presumió que la coadyuvante estaba en una situación de poder económico y que, en consecuencia, como señaló la NMa en el punto 16 de su decisión de 16 de diciembre de 2009, al encontrarse la coadyuvante en una posición dominante, no era necesario definir el mercado de referencia. Por lo tanto, la Decisión de la Comisión no adolece, en ningún caso, de error manifiesto al estimar ésta que la denuncia de la demandante había sido tramitada observando las normas de examen prescritas en el Derecho de la Unión en materia de competencia.

56 En segundo lugar, la demandante sostiene que un examen realizado con arreglo al artículo 102 TFUE habría llevado a la NMa a una conclusión diferente, por lo que respecta al comportamiento abusivo de la coadyuvante en materia de precios discriminatorios.

57 Es preciso recordar, en primer término, que no corresponde al Tribunal controlar la legalidad de la decisión de la NMa (véase el anterior apartado 51). En cambio, sí le corresponde comprobar que la Comisión no incurrió en error de Derecho o en error manifiesto de apreciación al considerar que la NMa ya había tramitado la denuncia de la demandante utilizando el concepto de discriminación contenido en el artículo 102 TFUE.

58 A este respecto, de la Decisión impugnada se desprende que, en el examen que llevó a su decisión de 14 de julio de 2009, la NMa tuvo en cuenta la definición de discriminación contenida en el artículo 102 TFUE. En efecto, como señaló la Comisión en la Decisión impugnada, la NMa, en su decisión de 14 de julio de 2009, examinó al mismo tiempo la equivalencia de los servicios ofrecidos por la coadyuvante a las diferentes compañías aéreas y apreció la desventaja competitiva producida por las tasas (puntos 113 a 156). Para proceder a dicho examen, la NMa indicó expresamente que utilizaba la definición de discriminación contenida en el artículo 102 TFUE, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia (punto 33).

59 En tercer lugar, la demandante sostiene que la NMa señaló, en otra decisión, que, aun cuando los conceptos que figuran en la WL puedan interpretarse con ayuda del Derecho de la competencia, la apreciación global de un asunto a la luz de la WL no se desarrollaba en el marco del Derecho de la competencia y que no podía efectuarse ninguna cuestión relativa a una infracción de las normas sobre la competencia en el marco de una investigación llevada a cabo con arreglo a la WL. Este elemento, de suponerlo acreditado, resulta sin embargo irrelevante en cuanto a la legalidad de la Decisión impugnada, puesto que, en el presente caso, por un lado, la Comisión no estaba vinculada por las apreciaciones realizadas por la NMa en un asunto distinto y, por otro, resulta de lo anterior que la Comisión comprobó efectivamente que la NMa había instruido con arreglo al artículo 102 TFUE la denuncia que se le había presentado.

60 En cuarto lugar, la demandante sostiene que el examen de una denuncia en el marco de la WL se efectúa únicamente por el Servicio regulador de la aviación, que tiene facultades y atribuciones distintas de las de la Dirección de la Competencia, y no tiene en cuenta objetivos generales de la política de la Unión en materia de competencia. Esta alegación debe desestimarse, sin embargo,

puesto que el Servicio regulador de la aviación constituía un servicio de la autoridad de la competencia neerlandesa y puesto que la decisión de la NMa en la que se basó la Comisión para desestimar la denuncia de la demandante fue adoptada por su órgano colegiado. Es necesario recordar que las disposiciones del artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, como las de todo este Reglamento, se refieren a la «autoridad de competencia de un Estado miembro», sin hacer distinciones entre los diferentes servicios de dicha autoridad. En consecuencia, resulta irrelevante conocer la composición de los equipos que instruyeron la denuncia de la demandante basada en la WL, toda vez que la NMa examinó dicha denuncia a la luz del Derecho de la competencia y que de lo anterior se desprende que la NMa pudo basarse legítimamente en el examen realizado en el marco de la denuncia basada en la WL.

61 En último lugar, es preciso desestimar la alegación de la demandante de que la Decisión impugnada tiene como efecto sustraer una gran categoría de abusos potenciales del control de las autoridades de la competencia, infringiendo lo dispuesto en el artículo 102 TFUE. En efecto, de lo anterior se desprende que la Decisión impugnada no tuvo precisamente como efecto sustraer a la coadyuvante de la aplicación del artículo 102 TFUE.

62 De todo lo anterior resulta que la demandante no ha demostrado que la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar que la NMa había tramitado su denuncia sobre la base de lo dispuesto en el artículo 102 TFUE.

63 En consecuencia, la Comisión no incurrió en error de Derecho ni en error manifiesto de apreciación al considerar que la NMa había tramitado la denuncia de la demandante con arreglo al Derecho de la Unión en materia de competencia.

64 Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

65 La demandante considera que la Decisión impugnada, en la medida en que desestima con carácter subsidiario su denuncia por falta de interés de la Unión, está insuficientemente motivada.

66 La Comisión sostiene que el segundo motivo, que tiene necesariamente carácter subsidiario, debe desestimarse, toda vez que la Decisión impugnada, completada por la decisión de la NMa de 16 de diciembre de 2009, expone claramente las razones por las que el asunto no presentaba suficiente interés para la Unión.

67 De la Decisión impugnada se desprende que la Comisión, que basó aquélla en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1/2003, señaló por otra parte que consideraba, en cualquier caso, que la denuncia podía desestimarse por falta de interés de la Unión, debido a la limitada probabilidad de demostrar una infracción, habida cuenta de la conclusión análoga a la que había llegado la NMa al término de su investigación.

68 Con carácter preliminar, es necesario señalar que, puesto que la Comisión desestimó sólo con carácter subsidiario la denuncia de la demandante por falta de interés de la Unión, el segundo motivo, aun cuando debiera estimarse, no puede implicar la anulación de la Decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión, T-106/95, Rec, EU:T:1997:23, apartado 199).

69 En cualquier caso, la Decisión impugnada resulta suficientemente motivada. En efecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 7 del Reglamento nº 1/2003 no confiere al denunciante el derecho a exigir de la Comisión una decisión definitiva sobre la existencia o inexistencia de la infracción alegada ni obliga a la Comisión a proseguir en todo caso el

procedimiento hasta la fase de decisión final (sentencias de 18 de octubre de 1979, GEMA/Comisión, 125/78, Rec, EU:C:1979:237, apartado 18, y de 17 de mayo de 2001, IECC/Comisión, C-449/98 P, Rec, EU:C:2001:275, apartado 35). En cambio, la Comisión ha de examinar con atención todos los elementos de hecho y de Derecho que los denunciantes ponen en su conocimiento (sentencias de 11 de octubre de 1983, Demo-Studio Schmidt/Comisión, 210/81, Rec, EU:C:1983:277, apartado 19, y de 17 de noviembre de 1987, BAT y Reynolds/Comisión, 142/84 y 156/84, Rec, EU:C:1987:490, apartado 20). Los denunciantes tienen derecho a que se les informe del resultado de su denuncia por medio de una decisión de la Comisión, susceptible de ser objeto de un recurso judicial (sentencias de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, Rec, EU:C:1997:159, apartado 36, e IECC/Comisión, antes citada, apartado 35).

70 A este respecto, la Comisión está sujeta al deber de motivación cuando se niega a proseguir el examen de una denuncia. Dado que la motivación debe ser suficientemente precisa y detallada para permitir al Tribunal ejercer un control efectivo del ejercicio por la Comisión de su facultad discrecional de definir prioridades, dicha institución está obligada a exponer los elementos de hecho en que se basa la justificación de la Decisión y las consideraciones jurídicas que la han llevado a adoptarla (auto de 31 de marzo de 2011, EMC Development/Comisión, C-367/10 P, EU:C:2011:203, apartado 75).

71 En el presente caso, de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión estimó que la probabilidad de demostrar una infracción del artículo 102 TFUE era limitada, habida cuenta de las conclusiones a las que había llegado la NMa. Pues bien, es preciso recordar que, en virtud de los artículos 4 y 5 del Reglamento nº 1/2003, la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros disponen de competencias concurrentes para la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE y que la lógica interna de dicho Reglamento se basa en una estrecha cooperación entre aquéllas. Por consiguiente, en el marco de su apreciación, la Comisión puede tener en cuenta también las medidas adoptadas por dichas autoridades nacionales (sentencia Vivendi/Comisión, citada en el apartado 17 *supra*, EU:T:2013:538, apartado 26).

72 De estas observaciones se desprende que la Comisión cumplió su obligación de motivación al exponer, de forma clara e inequívoca, los elementos de hecho y las consideraciones jurídicas que la llevaron a declarar que la probabilidad de demostrar la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE no era sino muy limitada. Dado que dichas precisiones permiten al Tribunal ejercer un control efectivo del ejercicio por la Comisión de su facultad discrecional en la Decisión impugnada, procede concluir que ésta está suficientemente motivada al respecto.

73 Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo por infundado y, por lo tanto, desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

74 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a soportar las costas de la Comisión y de Schiphol, conforme a lo solicitado por éstas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a easyJet Airline Co. Ltd.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de enero de 2015.

Firmas