Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 16 de mayo de 2017*

«Competencia — Práctica colusoria — Abuso de posición dominante — Mercado de la distribución de productos fitosanitarios — Decisión de desestimación de una denuncia — Supuesta conducta contraria a la competencia de fabricantes y distribuidores — Acción concertada o coordinada, por parte de los fabricantes y distribuidores, de presentación de denuncias ante las autoridades administrativas y penales — Denuncia de supuestas infracciones de la normativa aplicable por importadores paralelos — Inspecciones administrativas posteriormente efectuadas por las autoridades administrativas — Imposición de sanciones administrativas y penales por parte de las autoridades nacionales a los importadores paralelos — Equiparación de la presentación de denuncias por los fabricantes y distribuidores con las acciones temerarias o con los abusos de procedimientos administrativos — Falta de interés de la Unión — Derecho a la tutela judicial efectiva»

En el asunto T-480/15,

Agria Polska sp. z o.o., con domicilio social en Sosnowiec (Polonia),

Agria Chemicals Poland sp. z o.o., con domicilio social en Sosnowiec,

Star Agro Analyse und Handels GmbH, con domicilio social en Allerheiligen bei Wildon (Austria),

Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, con domicilio social en Allerheiligen bei Wildon,

representadas inicialmente por los Sres. S. Dudzik y J. Budzik, posteriormente, por los Sres. P. Graczyk y W. Rocławski, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Szczodrowski, A. Dawes y la Sra. J. Norris-Usher, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de la Decisión C(2015) 4284 final de la Comisión, de 19 de junio de 2015 [asunto AT.39864 — BASF (anteriormente AGRIA y otros/BASF y otros)], por la que se desestima la denuncia presentada por las demandantes en relación con las infracciones de lo establecido en el artículo 101 TFUE o en el artículo 102 TFUE, supuestamente cometidas, esencialmente, por trece empresas fabricantes y distribuidoras de productos fitosanitarios, con la ayuda o a través de cuatro organizaciones profesionales y de un bufete de abogados,

* Lengua de procedimiento: polaco.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidente, y los Sres. P. Nihoul y J. Svenningsen (Ponente), Jueces;

Secretario: M.L. Grzegorczyk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de febrero de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Las demandantes, Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH y Agria Beteiligungsgesellschaft mbH son, respectivamente, dos sociedades polacas, una sociedad alemana y una sociedad austriaca, que ejercen su actividad en el sector de la venta de productos fitosanitarios efectuada mediante un sistema de importaciones paralelas de estos productos que permite, en particular, obtener beneficios procedentes de las diferencias del tipo de gravamen del impuesto sobre el valor añadido aplicado a esos productos en los diferentes Estados miembros. Estas operaciones consisten, en lo esencial, en importar a Polonia ese tipo de productos procedentes de Estados miembros en los que ya han sido autorizados, en su almacenamiento en los depósitos de las demandantes en Polonia y, posteriormente, en su reexportación hacia otros Estados miembros, incluidos aquellos en los que esos productos ya habían sido autorizados inicialmente, en este caso, fundamentalmente, en Alemania y Austria.

Procedimiento ante la UOKiK

2 El 1 de julio de 2010, Agria Polska presentó ante la Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Oficina de Protección de la Competencia y de los Consumidores, Polonia; en lo sucesivo, «UOKiK») una denuncia (en lo sucesivo, «denuncia nacional») referente a la inobservancia de la Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (Ley de Defensa de la Competencia y de los Consumidores), de 16 de febrero de 2007 (Dz. U. n.º 50, posición 331), por parte de trece empresas, concretamente, BASF SE, Bayer CropScience, RWA Raiffeisen Ware Austria AG (en lo sucesivo, «RWA»), Deutscher Raiffeisenverband, Sumi-Agro, Monsanto, Nufarm, Rokita Agro, DuPont, Arysta, Syngenta, Dow y Makhteshim Agan, fabricantes o distribuidoras de productos fitosanitarios con ayuda o a través de cuatro organizaciones profesionales, concretamente, Industrieverband Agrar (en lo sucesivo, «IVA»), Fachverband der chemischen Industrie — Industriegruppe Pflanzenschutz (IGP), European Crop Protection Association y Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin (PSOR), domiciliadas respectivamente en Alemania, Bélgica y Polonia, y de un bufete de abogados.

3 Mediante escrito de 10 de agosto de 2010, el presidente de la UOKiK informó a Agria Polska de que, puesto que las prácticas mencionadas en la denuncia nacional se referían a los años 2005 y 2006, dichas prácticas ya no podían ser objeto de una investigación tramitada por la Oficina. A su juicio, en virtud de lo previsto en el artículo 93 de la Ley de Defensa de la Competencia y de los Consumidores, el procedimiento en materia de prácticas restrictivas de la competencia no podía iniciarse después de transcurrido el plazo de un año desde el término del año natural en que la infracción señalada hubiera finalizado.

4 El 30 de agosto de 2010, Agria Polska reiteró ante la UOKiK su solicitud de incoación de un procedimiento de investigación sobre el supuesto cártel entre los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios, alegando que la denuncia nacional, presentada el 1 de julio anterior, también se refería a la inobservancia por parte de éstos de las normas del Derecho de la competencia de la Unión Europea.

5 Mediante escrito de 22 de noviembre de 2010, el Presidente de la UOKiK, confirmó su criterio precisando que el plazo de prescripción de un año establecido en el Derecho polaco era aplicable aun cuando la investigación solicitada se refiriera a las normas del Derecho de competencia de la Unión.

Procedimiento ante la Comisión

6 El 30 de noviembre de 2010, las demandantes y Agro Nova Polska sp. z o.o., con arreglo al artículo 7 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), presentaron una denuncia ante la Comisión Europea (en lo sucesivo, «denuncia»). Esta denuncia se refería a las mismas entidades mencionadas en la denuncia nacional presentada ante la UOKiK. Agro Trade Handelsgesellschaft mbH y Cera Chem S.a.r.l., sociedades respectivamente alemana y luxemburguesa, se adhirieron a la denuncia, de lo cual se informó a la Comisión en las observaciones comunes adicionales presentadas por el conjunto de estas sociedades (en lo sucesivo, «sociedades denunciantes iniciales») el 15 de diciembre de 2010. Las mismas sociedades proporcionaron a la Comisión información adicional el 27 de abril de 2011.

7 El 29 de julio de 2011, las sociedades denunciantes iniciales entregaron a la Comisión un resumen de la denuncia.

8 Se desprende de los citados documentos aportados por las sociedades denunciantes iniciales que la denuncia tenía por objeto, en lo esencial, la infracción de lo dispuesto en el artículo 101 TFUE. Esta denuncia también se refería a la infracción del artículo 102 TFUE por RWA.

9 En general, las sociedades denunciantes iniciales alegaban que las entidades denunciadas habían llevado a cabo frente a ellas prácticas al margen del Derecho de la competencia de la Unión. Afirman que esas prácticas habían tomado esencialmente la forma de un acuerdo o de prácticas concertadas entre esas entidades y habían consistido en denuncias abusivas presentadas de forma coordinada ante las autoridades administrativas y penales austriacas y polacas, en las que se cuestionaba la legalidad de las actividades mercantiles de las sociedades denunciantes iniciales, tanto desde el punto de vista de las exigencias normativas aplicables a los productos fitosanitarios como desde el punto de vista de los requisitos para la comercialización en paralelo de dichos productos, incluidos los aspectos tributarios.

10 Según las sociedades denunciantes iniciales, se debe a declaraciones incorrectas, tendenciosas o incluso mendaces, efectuadas por las entidades denunciadas con objeto de eliminarlas del mercado, el que hayan sido objeto, indebidamente, de numerosas inspecciones administrativas por parte de las autoridades administrativas, tributarias y penales austriacas y polacas, incluso de inspecciones *in situ* y de embargos de productos fitosanitarios en sus depósitos, y el que se hayan iniciado procesos penales contra ellas, por añadidura en un momento del año estratégico para el comercio de productos fitosanitarios, que es muy estacional, concretamente durante la primera parte del año.

11 Las sociedades denunciantes iniciales aducen que estos procedimientos administrativos y penales desembocaron en la imposición de cuantiosas multas, lo cual, además, llevó a la quiebra a una de ellas, Agria Polska, y a la adopción de medidas de prohibición de comercialización de productos fitosanitarios en un momento del año crucial para el comercio de este tipo de productos. La consecuencia de todo ello fue una pérdida considerable, y difícilmente recuperable, de las cuotas de mercado de las sociedades denunciantes iniciales.

12 No obstante, las sociedades denunciantes iniciales que sufrieron sanciones administrativas y penales obtuvieron en determinados casos, mediante la interposición de recursos ante los tribunales nacionales competentes, la anulación de dichas sanciones o reducciones sustanciales de su importe, lo cual demuestra, en su opinión, el carácter abusivo y mendaz de lo declarado por las entidades denunciadas, que las sociedades denunciantes iniciales califican como «procedimientos temerarios» en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183).

13 Las sociedades denunciantes iniciales también alegan que esos actos de delación por parte de las entidades denunciadas fueron facilitados por la resuelta intervención tanto de las autoridades alemanas, en particular de un representante de la Embajada de la República Federal de Alemania ante la República de Polonia, como de las autoridades polacas. A este respecto, afirman que dichas autoridades nacionales fueron presionadas insistentemente por los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios.

14 El 27 de marzo de 2012, la Comisión, con el asentimiento de las sociedades denunciantes iniciales, remitió una versión no confidencial y refundida de la denuncia a las entidades mencionadas en ella, que presentaron sus observaciones entre los meses de abril y junio de 2012.

15 En sus observaciones respectivas, las entidades denunciadas negaron la versión de los hechos que allí se exponía y alegaron, en lo esencial, que los distintos actos realizados por algunas de ellas ante las autoridades administrativas nacionales o los tribunales nacionales eran legítimos, en especial debido a los perjuicios ocasionados a sus derechos de propiedad intelectual o industrial y para impedir daños a su reputación. También alegaban que sus gestiones no habían estado coordinadas en modo alguno y que el hecho de que se hubieran llevado a cabo en fechas próximas se debía a que habían tenido que soportar, con referencia al mismo calendario, las actividades ilegales de los importadores paralelos. En cuanto a los contactos establecidos en estas circunstancias entre algunas de las empresas fabricantes o distribuidoras de productos fitosanitarios o entre ellas y las organizaciones profesionales, o incluso los contactos con las administraciones nacionales, entienden que estaban plenamente justificados, al igual, por otra parte, que su participación en las inspecciones. Por lo tanto, consideraban que estos contactos legítimos no pueden demostrar que exista un cártel a efectos del artículo 101 TFUE.

16 Mediante escrito de 8 de diciembre de 2014, la Comisión informó a las sociedades denunciadas de su intención de desestimar la denuncia debido, fundamentalmente, a que no existía un interés suficiente de la Unión en continuar con su tramitación de acuerdo con los artículos 101 TFUE o 102 TFUE.

17 Para fundamentar su análisis provisional, la Comisión exponía, en primer lugar, que la probabilidad de demostrar la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE o del artículo 102 TFUE estaba limitada por la insuficiencia de pruebas que sustentaran la denuncia y, asimismo, por la dificultad de demostrar en el caso de autos la existencia de una posición dominante de RWA o de una posición dominante colectiva y, por consiguiente, de probar el abuso de esa posición dominante. A este respecto, la Comisión señaló que no consideraba que la jurisprudencia que se deriva de las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266), confirmada en casación por la sentencia de 6 de diciembre de 2012, AstraZeneca/Comisión (C-457/10 P, EU:C:2012:770), pudiera aplicarse a situaciones en las que las empresas informaban a las autoridades nacionales de conductas o acciones supuestamente ilegales realizadas por otras empresas o presionaban para que se iniciaran contra éstas diligencias administrativas o penales. En segundo lugar, la Comisión consideraba que los recursos necesarios para realizar la investigación solicitada posiblemente serían desproporcionados atendiendo a la escasa probabilidad de poder demostrar la existencia de una infracción. En tercer lugar, la Comisión estimaba que, en esta fase, las autoridades y los tribunales nacionales podían estar mejor situados para abordar los problemas planteados en la denuncia.

18 En sus observaciones, presentadas el 8 de enero de 2015, el abogado de las sociedades denunciantes iniciales, con excepción de Agro Nova Polska, informó a la Comisión de que Agro Trade Handelsgesellschaft y Cera Chem habían desistido del procedimiento y podía entenderse que habían «retirado su denuncia». Asimismo expuso que las demandantes se oponían al anunciado archivo de la denuncia sin más trámites ulteriores, en particular precisando que ese criterio disminuía notablemente sus posibilidades de conseguir un resarcimiento ante los tribunales nacionales por las infracciones de que se trata del Derecho de la Unión, esto es, de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

19 Mediante la Decisión C(2015) 4284 final, de 19 de junio de 2015 [asunto AT.39864 BASF (anteriormente AGRIA y otros/BASF y otros)] (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión desestimó la denuncia y confirmó, en lo esencial, los datos del análisis provisional expuestos en el escrito de 8 de diciembre de 2014, reiterando a la vez que disponía de recursos limitados y que, en el caso de autos, la investigación en profundidad que debería haberse llevado a cabo —referida en principio a las actividades realizadas durante un período de siete años por 18 entidades situadas en cuatro Estados miembros— habría sido demasiado difícil y prolongada, al tiempo que la probabilidad de declarar una infracción parecía reducida en este caso, lo cual aconsejaba no iniciar la investigación.

Procedimiento y pretensiones de las partes

20 Mediante demanda registrada en la Secretaría del Tribunal el 19 de agosto de 2015, las demandantes interpusieron el presente recurso.

21 Tras un doble intercambio de escritos y a propuesta del Juez Ponente, el Tribunal resolvió iniciar la fase oral del procedimiento. A estos efectos, se instó a las demandantes y a la Comisión a responder por escrito a las preguntas planteadas por el Tribunal como diligencias de ordenación del procedimiento. Las partes respondieron a las preguntas dentro de los plazos fijados, respectivamente, el 16 y el 12 de enero de 2017. Instadas a tomar posición sobre las respectivas respuestas, la Comisión presentó el 6 de febrero de 2017 sus observaciones a la respuesta de las demandantes de 16 de enero de 2017. Por otra parte, las demandantes expresaron su opinión al respecto únicamente en la vista.

22 En la vista de 28 de febrero de 2017, se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal. En sus informes, las demandantes destacaron la duración del procedimiento administrativo ante la Comisión, pero, interrogadas a este respecto por el Tribunal, explicaron que no pretendían plantear un motivo nuevo basado en la infracción del principio del plazo razonable.

23 Las demandantes solicitan al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

24 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

25 Para fundamentar su recurso, las demandantes invocan dos motivos, basados, el primero, en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva —proclamado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea— y, el segundo, en la infracción de lo dispuesto en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

26 El Tribunal estima oportuno abordar en primer lugar el segundo motivo.

Sobre el segundo motivo

27 El segundo motivo formulado por las demandantes se subdivide en dos partes. La primera se refiere a un error manifiesto de la Comisión al apreciar el interés de la Unión en iniciar una investigación y, en este contexto, a un error de Derecho en la negativa de la Comisión a aplicar al caso de autos los principios expresados en las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266). La segunda parte de este motivo se refiere a la vulneración de la eficacia de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE en la medida en que, en este caso, ni las autoridades ni los tribunales nacionales pueden aplicar útilmente esos preceptos del Derecho primario de la Unión sin una investigación instruida por la Comisión.

28 La Comisión solicita que se desestime el segundo motivo por infundado.

Sobre la primera parte del segundo motivo, referente a un error manifiesto al apreciar el interés de la Unión en el inicio de una investigación

29 Según las demandantes, la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al declarar, en la Decisión impugnada, que no existía un interés suficiente de la Unión en iniciar una investigación. A este respecto, señalan que la denuncia se refería a una traba al comercio paralelo y que la propia Comisión había reconocido en esa Decisión que, de haberse incoado, la investigación habría afectado a la práctica de 18 entidades situadas en cuatro Estados miembros y habría abarcado un período de, al parecer, siete años. Por lo tanto, la amplitud geográfica y material de la investigación, tal como la exigían las demandantes en su denuncia, demuestra a su entender la necesidad de tramitarla a escala de la Unión y que, por lo tanto, la Comisión estaba mejor situada para hacerlo —con la eficacia requerida o esperada— que las autoridades polacas o austriacas.

30 Las demandantes consideran asimismo que han proporcionado suficientes pruebas para respaldar las alegaciones formuladas en la denuncia. Por lo tanto, opinan que, al negarse a iniciar la investigación, la Comisión no realizó una apreciación correcta del conjunto de las circunstancias de hecho y de Derecho del asunto.

31 A este respecto, las demandantes mencionan, en primer lugar, la correspondencia entre dos bufetes de abogados, respectivamente, polaco y austriaco. Según ellas, el bufete austriaco era mandatario de ciertas sociedades, cuyo anonimato se ha preservado, con objeto de interponer él mismo o a través del bufete polaco todo género de demandas contra las demandantes ante las autoridades administrativas y los tribunales de lo penal polacos y austriacos. El objetivo de estas denuncias y presiones, que las demandantes califican asimismo como «abusos de los procedimientos en materia penal y administrativa», y que ellas atribuyen principalmente a RWA, consistía esencialmente, a su entender, en conseguir —mediante la aportación coordinada de informes erróneos o mendaces— que se prohibiera a tres de las demandantes ejercer sus actividades de comercio paralelo durante los siguientes tres años y que aumentaran las inspecciones tributarias a las demandantes sin fundamentos concretos. Alegan que RWA también contrató a detectives privados polacos para vigilar las actividades de las demandantes.

32 En segundo lugar, las demandantes citan las declaraciones de algunos funcionarios austriacos y polacos reproducidas en las actas de las audiencias celebradas en los procedimientos judiciales contencioso-administrativos y penales iniciados a instancia de las entidades denunciadas y se refieren al hecho de que un representante de la Embajada de la República Federal de Alemania ante la República de Polonia participó, junto a funcionarios polacos, en una reunión los días 14 y 15 de junio de 2005 entre PSOR e IVA, dos de las asociaciones de fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios denunciadas. Quedó constancia de este encuentro en una elocuente acta redactada por el representante de IVA, como se desprende de la aprobación expresada, según las demandantes, por el redactor del acta, que mostraba su satisfacción al haber conseguido impedir que Agria Polska ejerciera sus actividades comerciales, interviniendo «en el momento oportuno» y escogiendo a los interlocutores «adecuados».

33 En tercer lugar, las demandantes cuestionan la legitimidad y la justificación de los encuentros entre las autoridades alemanas, austriacas y polacas en lo referido a las actividades de las sociedades denunciantes iniciales, encuentros que, en particular, después de una visita el 6 de febrero de 2006 de funcionarios polacos a sus homólogos austriacos del Bundesamt für Ernährungssicherheit (Oficina Federal de Seguridad Alimentaria, Austria), dieron lugar a una instrucción, dictada el 22 de febrero de 2006 por el inspector general polaco de la salud de las plantas y de las semillas dirigida al inspector de la salud de las plantas y de las semillas del voivodato de Silesia en Katowice (Polonia), con objeto de llevar a cabo una nueva inspección de las actividades de Agria Polska. Las demandantes afirman asimismo, en su respuesta de 16 de enero de 2017 a las preguntas del Tribunal, que esa visita de los funcionarios polacos a Austria incluía un encuentro con el grupo de trabajo encargado de los productos fitosanitarios de IVA, lo cual, a su entender, revela la influencia ejercida por esta asociación en el proceso decisorio de las autoridades polacas.

– *Consideraciones generales*

34 De acuerdo con 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 (sentencias de 26 de enero de 2005, Piau/Comisión, T-193/02, EU:T:2005:22, apartado 80; de 12 de julio de 2007, AEPI/Comisión, T-229/05, no publicada, EU:T:2007:224, apartado 38, y de 15 de diciembre de 2010, CEAHR/Comisión, T-427/08, EU:T:2010:517, apartado 26). 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 (véase la sentencia de 4 de marzo de 1999, Ufex y otros/Comisión, C-119/97 P, EU:C:1999:116, apartado 88 y jurisprudencia citada).

35 Cuando, al ejercitar esta facultad discrecional, la Comisión decide conceder diferentes grados de prioridad a las denuncias que le son sometidas, puede no sólo 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 (sentencias de 24 de enero de 1995, Tremblay y otros/Comisión, T-5/93, EU:T:1995:12, apartado 60, y de 14 de febrero de 2001, Sodima/Comisión, T-62/99, EU:T:2001:53, apartado 36). Dado que la apreciación del interés que reviste para la Unión una denuncia en materia de competencia depende de las circunstancias de hecho y de Derecho en cada caso concreto (sentencia de 12 de julio de 2007, AEPI/Comisión, T-229/05, no publicada, EU:T:2007:224, apartado 38), no es procedente limitar el número de 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 (sentencias de 17 de mayo de 2001, IECC/Comisión, C-450/98 P, EU:C:2001:276, apartado 58, y de 16 de enero de 2008, Scippacercola y Terezakis/Comisión, T-306/05, no publicada, EU:T:2008:9, apartado 189).

36 Pero la facultad discrecional de que dispone la Comisión no está exenta de límites (sentencia de 4 de marzo de 1999, Ufex y otros/Comisión, C-119/97 P, EU:C:1999:116, apartado 89). En efecto, la Comisión debe tomar en consideración, examinándolos con atención, todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes que los denunciantes hayan puesto en su conocimiento para decidir el curso que ha de darse a una denuncia (véase la sentencia de 17 de mayo de 2001, IECC/Comisión, C-450/98 P, EU:C:2001:276, apartado 57 y jurisprudencia citada).

37 Cuando la Comisión decide, como en el caso de autos, no iniciar la investigación, no está obligada a demostrar la inexistencia de infracción para fundamentar su decisión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 2008, Scippacercola y Terezakis/Comisión, T-306/05, no publicada, EU:T:2008:9, apartados 130 y 180 y jurisprudencia citada).

38 Por lo tanto, en una situación como ésa, lo que debe comprobar el Tribunal no es si el denunciante, en su denuncia, aportaba suficientes datos que permitieran declarar la existencia de una infracción del Derecho de la competencia, sino, en cambio, si se desprende de la Decisión impugnada que la Comisión ha sopesado la importancia del perjuicio que la supuesta infracción podría causar al funcionamiento del mercado interior, la probabilidad de poder probar su existencia y el alcance de las medidas de investigación necesarias a efectos de cumplir, en las mejores condiciones, su misión de velar por la observancia de lo dispuesto en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE (sentencias de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, T-24/90, EU:T:1992:97, apartado 86; de 24 de enero de 1995, Tremblay y otros/Comisión, T-5/93, EU:T:1995:12, apartado 62, y de 12 de julio de 2007, AEPI/Comisión, T-229/05, no publicada, EU:T:2007:224, apartado 41). Por otra parte, el juez de la Unión no debe conducirle a imponer su apreciación de lo que es el interés de la Unión (véase la sentencia de 16 de enero de 2008, Scippacercola y Terezakis/Comisión, T-306/05, no publicada, EU:T:2008:9, apartado 97 y jurisprudencia citada).

39 No obstante, para que el Tribunal pueda ejercer un control efectivo sobre el ejercicio por la Comisión de su facultad discrecional de definir prioridades, esa institución está sujeta al deber de motivación cuando decide no proseguir el examen de una denuncia, motivación que debe ser suficientemente precisa y detallada (sentencias de 4 de marzo de 1999, Ufex y otros/Comisión, C-119/97 P, EU:C:1999:116, apartados 90 y 91, y de 14 de febrero de 2001, Sodima/Comisión, T-62/99, EU:T:2001:53, apartado 42).

40 En el caso de autos, la Comisión entendió, en la Decisión impugnada, que no había un interés suficiente de la Unión en iniciar una investigación, aduciendo que parecía poco probable que pudiera demostrarse la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE o del artículo 102 TFUE, que el alcance de las investigaciones necesarias posiblemente sería desproporcionado en relación con la aludida escasa probabilidad de prueba y que las autoridades y los tribunales nacionales parecían mejor situados para abordar las cuestiones planteadas.

41 En atención a estos datos, y atendiendo a los pronunciamientos de la jurisprudencia expuestos en los apartados 34 a 39 de la presente sentencia, debe examinarse la primera parte del segundo motivo.

– Sobre la probabilidad de demostrar una infracción al Derecho de la competencia y sobre el alcance de la investigación

42 En cuanto al hecho de que la Comisión, en la Decisión impugnada, estimara que la probabilidad de demostrar la infracción alegada parecía limitada, el Tribunal señala que los datos proporcionados por las demandantes permitían, ciertamente, demostrar que éstas habían sido objeto de denuncias coincidentes y concordantes, fundamentalmente en los años 2005 y 2006, pero también después, en 2008 y en los años 2010 a 2012, ante las autoridades austriacas y polacas, denuncias que probablemente eran obra de algunos de los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios denunciados, aun cuando esto no se ha probado con certeza ni precisión.

43 A este respecto, el Tribunal observa, como ha señalado la Comisión en la Decisión impugnada, que las pruebas aportadas por las demandantes para demostrar la probabilidad de la existencia de un acuerdo o de una práctica concertada entre los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios se referían, en lo esencial, en primer lugar, al carácter coincidente de las denuncias contra las demandantes ante las autoridades nacionales; en segundo lugar, al hecho de que esos fabricantes y distribuidores hubieran mantenido encuentros en el seno de asociaciones sectoriales de las que eran miembros, en particular los días 14 y 15 de junio de 2005 en una reunión conjunta entre PSOR e IVA, y, en tercer lugar, al hecho de que se hubiera encargado a dos bufetes de abogados la labor de informar a las distintas autoridades nacionales sobre supuestos incumplimientos, por parte de las sociedades denunciantes iniciales, de la normativa aplicable al comercio de productos fitosanitarios.

44 Ciertamente, el artículo 101 TFUE se opone rigurosamente a cualquier toma de contacto directa o indirecta entre operadores económicos que tenga por objeto o cuya consecuencia sea o bien influir en el comportamiento en el mercado de un competidor actual o potencial, o bien desvelar a dicho competidor el comportamiento que ellos mismos han decidido o tienen intención de mantener en el mercado. Sin embargo, los operadores económicos conservan el derecho a adaptarse de forma inteligente al comportamiento comprobado o previsto de sus competidores (sentencias de 16 de diciembre de 1975, Suiker Unie y otros/Comisión, 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 y 114/73, EU:C:1975:174, apartado 174, y de 20 de abril de 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, T-305/94 a T-307/94, T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 y T-335/94, EU:T:1999:80, apartado 720). Por lo tanto, las empresas pueden, en particular, actuar en defensa de sus intereses legítimos en caso de una posible inobservancia, por parte de sus competidores, de las disposiciones aplicables, como, en el caso de autos, la normativa sobre el comercio de productos fitosanitarios. A la inversa, el artículo 7 del Reglamento n.º 1/2003 permite a empresas como las demandantes denunciar ante la Comisión los posibles incumplimientos por parte de sus competidores de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

45 En el caso de autos, podría haberse considerado apreciar, sólo en los datos proporcionados de forma unilateral en la denuncia por las demandantes, indicios de una posible coordinación entre las entidades denunciadas sobre la definición de una estrategia de delación colectiva de las supuestas infracciones, por parte de las demandantes, de las disposiciones aplicables, en particular de las referentes al comercio paralelo de productos fitosanitarios.

46 No obstante, respecto a la probabilidad de demostrar la existencia de un cártel o de una práctica concertada, el Tribunal considera —vistas las explicaciones de algunas de las entidades denunciadas, en las que afirman que habían tenido que afrontar incumplimientos de las sociedades denunciantes iniciales en un mismo período del año, concretamente, el momento en que los cultivadores tenían mayor necesidad de productos fitosanitarios— que en la Decisión impugnada la Comisión entendió, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que esas respuestas podían justificar la coincidencia de las denuncias de los fabricantes y distribuidores de esos productos ante las autoridades nacionales.

47 Además, respecto a la probabilidad de demostrar que el objeto de esas denuncias coincidentes podía ser contrario a la competencia, el Tribunal considera que, de forma general, atendiendo en particular a los riesgos de perjuicio para su reputación o de deterioro del estado original de los productos comercializados, podía ser legítimo que los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios informaran a las autoridades nacionales competentes de los posibles incumplimientos de las disposiciones vigentes por parte de sus competidores, especialmente en el caso del comercio paralelo de dichos productos. En cuanto a la participación de algunas de las entidades denunciadas en las actuaciones de inspección llevadas a cabo por las autoridades nacionales en los locales de las demandantes, la normativa de la Unión, como el Reglamento (CE) n.º 1383/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos (DO 2003, L 196, p. 7), y el Reglamento (UE) n.º 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo

a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual y por el que se deroga el Reglamento n.º 1383/2003 (DO 2013, L 181, p. 15), establece, en algunos casos, la posibilidad de la presencia de los titulares de derechos de propiedad intelectual con objeto de determinar, durante las operaciones de vigilancia, posibles lesiones de estos derechos.

48 Por lo tanto, asimismo sin incurrir en error manifiesto de apreciación, la Comisión entendió, en la Decisión impugnada, que las entidades denunciadas tenían derecho a informar a las autoridades nacionales de los supuestos incumplimientos de las disposiciones aplicables por parte de las demandantes y, en caso necesario, a colaborar con esas autoridades en sus inspecciones.

49 Finalmente, por lo que se refiere a la equiparación de las inspecciones administrativas y de las actuaciones administrativas y penales respecto a las demandantes con las conductas de las entidades denunciadas, el Tribunal observa que las resoluciones por las que se aprobó la práctica de las inspecciones documentales o en los locales e iniciar actuaciones administrativas y penales contra las demandantes, que originaron las dificultades de éstas para continuar desarrollando sus actividades comerciales en las mismas condiciones, eran imputables a dichas autoridades nacionales, las cuales, como reconocen las demandantes, actúan en interés público y cuyas decisiones en este sentido se rigen por facultades discrecionales. En efecto, a pesar de las remisiones efectuadas en la respuesta de 16 de enero de 2017 a determinadas normas de las legislaciones polaca y austriaca, cuyo tenor no respalda necesariamente su punto de vista, las demandantes siguen sin probar que esas autoridades nacionales ejercitaran una facultad reglada en el sentido de que, en virtud de esas normas nacionales, estas autoridades tuvieran la obligación de actuar por la mera recepción de informes procedentes de terceras personas.

50 Ahora bien, el Tribunal considera que, en el caso de autos, no cabe descartar que esas autoridades nacionales hubieran podido decidir, con arreglo a su normativa nacional respectiva, que los datos que se les habían entregado, de forma anónima o no, no permitían demostrar o sospechar la existencia de infracciones de las disposiciones administrativas, tributarias o penales aplicables por parte de las demandantes y, por lo tanto, no justificaban el inicio de actuaciones contra éstas. Por otra parte, como puso de relieve la Comisión en el apartado 52 de la Decisión impugnada, parte de las inspecciones de las autoridades polacas, particularmente en el año 2008, en cualquier caso, se llevaron a cabo de oficio y no a solicitud de las competidoras de las demandantes.

51 Más allá de la cuestión de la apreciación por las autoridades austriacas y polacas de la oportunidad de efectuar inspecciones o de iniciar actuaciones contra las demandantes, el Tribunal observa que, de acuerdo con los datos que éstas proporcionaron, en Austria se adoptaron 57 resoluciones referentes, cada una de ellas, a un producto distinto comercializado por dichas demandantes, a raíz de los procedimientos de inspección administrativa que permitieron a las autoridades nacionales comprobar las infracciones del Derecho aplicable por parte de las demandantes y que, en el caso de Polonia, se impusieron a las demandantes, esencialmente, multas administrativas que ascendían a 21 759 969,92 zlotys polacos (PLN), 48 247 161,60 PLN y 375 056,56 PLN. A este respecto, parte de las citadas resoluciones y las multas mencionadas fueron posteriormente anuladas, parcial o totalmente, por los tribunales nacionales competentes que resolvieron los recursos interpuestos por las demandantes. Sin embargo, no es menos cierto que las autoridades nacionales habían estimado en un principio, en resoluciones adoptadas con arreglo al Derecho nacional, que las demandantes habían infringido las normas aplicables al comercio de productos fitosanitarios y que, en cualquier caso, las irregularidades en que hubieran podido incurrir las autoridades nacionales no podían imputarse a las entidades denunciadas.

52 Estas comprobaciones realizadas por las autoridades polacas y austriacas permiten matizar, como ha indicado la Comisión en el caso de autos, la aseveración de las demandantes de que las declaraciones y denuncias, supuestamente hechas por los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios denunciados, eran engañosas o mendaces y se insertaban en una actuación colectiva que pretendía eliminar a las demandantes como sociedades competidoras. Por otra parte, a este respecto, el Tribunal

observa que las demandantes siguen sin explicar por qué razones de peso no ejercitaron, de acuerdo con el Derecho nacional, acciones por calumnias ante los tribunales polacos y austriacos contra las sociedades a las que acusan, en el caso de autos, de haber prestado declaraciones engañosas o mendaces contra ellas.

53 Atendiendo a estas consideraciones, no se evidencia, *prima facie*, que en el estado actual del Derecho de la Unión pueda resultar sencillo para la Comisión demostrar que la conducta de las entidades denunciadas, tal como se describe y documenta por las demandantes, pudiera, como tal, considerarse efectuada en el seno de un cártel a efectos del artículo 101 TFUE o de una posición dominante colectiva a efectos del artículo 102 TFUE.

54 Por lo tanto, la Comisión podía, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, entender en la Decisión impugnada que era poco probable que pudiera demostrarse la existencia de una infracción de lo dispuesto en los artículos 101 TFUE o 102 TFUE.

55 En la medida en que, mediante la denuncia y el presente recurso, las demandantes cuestionaban la conducta y las resoluciones de las autoridades nacionales, en este caso, alemanas, austriacas y polacas, y en particular los acuerdos entre ellas para cumplir sus tareas de vigilancia del respeto a la normativa aplicable por parte de los comercializadores de productos fitosanitarios, debe señalarse que esa conducta y esas resoluciones de las autoridades de los Estados miembros no están comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, ya que esos artículos sólo pretenden regular la conducta de las empresas (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de abril de 1984, van de Haar y Kaveka de Meern, 177/82 y 178/82, EU:C:1984:144, apartado 24). A este respecto, la alegación de las demandantes, en la respuesta de 16 de enero de 2017, de que las resoluciones de esas autoridades por las que se ordenaron las inspecciones habían estado influidas por la solicitud de intervención que les dirigieron unos bufetes de abogados con mandato para ello no priva a tales resoluciones de la naturaleza de resoluciones de las autoridades nacionales.

56 Además, la Comisión podía, con razón, entender que la investigación —tal como se solicitaba en la denuncia— que habría sido necesaria para demostrar o, por el contrario, desmentir la existencia de una infracción de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE, habría requerido costosos recursos. En efecto, aun cuando las demandantes sólo aportaban pruebas respecto a algunas de las entidades denunciadas, en particular, RWA, implicaban no obstante a otras muchas sociedades y organizaciones profesionales.

57 Asimismo, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, el hecho de que la Comisión declarase que la investigación —en los términos en que se solicitaba en la denuncia— habría sido muy amplia si se hubiera iniciado, no era, en sí mismo, un criterio decisivo para obligarla a iniciar tal investigación. Cabe afirmar lo mismo en relación con el hecho de que los comportamientos mencionados en la denuncia supuestamente se produjeran en varios Estados miembros.

58 Respecto a este extremo, la Comisión alega en el caso de autos que los comportamientos reprochados en la denuncia se ceñían en lo esencial a un Estado miembro, concretamente Polonia, en el que se encontraban los depósitos principales de Agria Polska.

59 En este sentido, aun cuando determinadas actuaciones de inspección hubieran podido tener lugar en Austria y dar lugar, en ese Estado miembro, a la imposición de sanciones a las demandantes, se desprende de los autos que la mayor parte de las dificultades que éstas encontraron en sus relaciones con las autoridades nacionales se referían a sus actividades en Polonia y, sólo en menor medida, en Austria.

60 Pues bien, este Tribunal observa que las demandantes sólo presentaron una demanda nacional en Polonia. En efecto, en su respuesta de 16 de enero de 2017, confirmaron que no habían presentado una denuncia análoga ante la Bundeswettbewerbsbehörde (Autoridad Federal de la Competencia, Austria) y, a este respecto, explicaron en la vista que la falta de presentación de una denuncia ante esa

autoridad se debía a la decisión de la sociedad luxemburguesa Cera Chem de llevar el asunto ante la Comisión, que era, a su entender —debido a la negativa de la UOKiK a tramitar la denuncia nacional — la entidad naturalmente mejor situada para conocer de dicha denuncia.

61 Con independencia de estas explicaciones, el Tribunal considera que las demandantes podrían haber presentado una denuncia ante la Autoridad Federal de la Competencia, ya que, por una parte, acusan a RWA de haber contratado a un bufete de abogados austriaco que, a su vez, al parecer, contrató a un gabinete de abogados polacos para denunciar a las demandantes ante las autoridades administrativas y penales nacionales, y que, por otra parte, en abril de 2012 fueron inspeccionadas por la Oficina Federal de Seguridad Alimentaria.

62 Por otra parte, el hecho de que las demandantes sólo presentaran la denuncia en Polonia corrobora que, desde su punto de vista, y como en esencia consideró la Comisión en la Decisión impugnada, la UOKiK podía posiblemente ser la mejor situada para conocer de las quejas expuestas en la denuncia, al igual, por otra parte, que los tribunales polacos, o incluso austriacos, a la hora de examinar los recursos que las demandantes hubieran podido interponer para lograr el resarcimiento de los perjuicios resultantes de la supuesta inobservancia, por parte de los fabricantes de productos fitosanitarios, de lo dispuesto en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

63 Aun admitiendo que la denuncia se refería a comportamientos realizados por los competidores de las demandantes en Austria y Polonia, o incluso, a pesar de la falta de datos relevantes y sustanciales a este respecto, en Alemania y Luxemburgo, el hecho de que los comportamientos alegados hubieran tenido lugar en varios Estados miembros, en este caso, esencialmente, en dos de ellos, sólo puede ser un indicio de que una actuación en el ámbito de la Unión podría ser más eficaz que múltiples actuaciones en el ámbito nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 2010, CEAHR/Comisión, T-427/08, EU:T:2010:517, apartado 176). No obstante, ese indicio tampoco es suficiente, por sí solo, para justificar que la Comisión inicie una investigación.

64 En cualquier caso, aun suponiendo que, en cierta medida, la Comisión hubiera estado asimismo bien situada para tramitar el asunto, puesto que los comportamientos mencionados en la demanda afectaban a varios Estados miembros y teniendo en cuenta que la UOKiK desestimó la denuncia nacional análoga por un motivo relacionado con una norma nacional de prescripción, las demandantes no disponían de derecho alguno a que la Comisión tramitara el asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 40), pues se desprende de los autos que, en el caso de autos, esos comportamientos sólo afectaban, en lo esencial, a dos Estados miembros, y que la Comisión, sin incurrir en error manifiesto de apreciación a este respecto, comprobó que había escasas probabilidades de demostrar la existencia de una posible infracción, comprobación que, por sí misma, le permitía concluir que no había un interés de la Unión en continuar con el examen del asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 100 y jurisprudencia citada).

– Sobre la aplicación al caso de autos de la jurisprudencia emanada de las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96) y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05)

65 Las demandantes cuestionan el criterio adoptado por la Comisión en la Decisión impugnada según el cual la jurisprudencia que resulta de las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183) y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266) no era aplicable al caso de autos y, por lo tanto, no permitía calificar como contraria a la competencia la conducta coordinada de las entidades denunciadas. Consideran, además, que las prácticas descritas en la denuncia proporcionaban a la Comisión una ocasión de desarrollar el Derecho de la

competencia de la Unión, lo cual es uno de los motivos reconocidos por la Comunicación de la Comisión sobre la tramitación de denuncias por parte de ella al amparo de los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, C 101, p. 65).

66 Debe señalarse a este respecto que, en la Decisión impugnada, la Comisión justificó la dificultad de demostrar la existencia de la infracción objeto de la denuncia, en especial, porque, según dicha institución, el hecho de que las empresas informaran a las autoridades nacionales de posibles incumplimientos o, según el término escogido por las demandantes, los denunciaran ante dichas autoridades nacionales no corresponde a los conceptos de «acción temeraria» o de «abuso de procedimientos legales» en el sentido de la jurisprudencia desarrollada acerca del concepto de abuso de posición dominante que se desprende de las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266). En consecuencia, procede examinar si esta jurisprudencia es relevante para el caso de autos.

67 A este respecto, en los apartados 60 y 61 de la sentencia de 17 de julio de 1998, Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), interpretados en relación con su apartado 55, el Tribunal recordó que el acceso a la justicia, incluido el de una empresa en posición dominante, es un derecho fundamental y un principio general que garantiza el respeto del Derecho y que, por lo tanto, únicamente en circunstancias completamente excepcionales puede constituir un abuso de posición dominante, a efectos de lo dispuesto en el artículo 102 TFUE, el que una empresa en posición dominante ejercite una acción judicial contra su competidor. Por lo tanto, para llegar a la conclusión de que el ejercicio de una acción judicial puede constituir, en realidad, un abuso de posición dominante, deben concurrir dos requisitos acumulativos. En efecto, en primer lugar, es necesario que la acción no pueda considerarse razonablemente un intento de defender los derechos de la empresa de que se trate y que, en consecuencia, sólo sirva para acosar a la parte contraria y, en segundo lugar, que dicha acción esté concebida como parte de un plan cuyo objetivo sea eliminar a la competencia. Ambos requisitos deben interpretarse y aplicarse de forma restrictiva, de tal modo que no se impida la aplicación del principio general de acceso a la justicia (sentencia de 13 de septiembre de 2012, Protégé International/Comisión, T-119/09, no publicada, EU:T:2012:421, apartado 49).

68 En el asunto concluido mediante sentencia de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266), el juez de la Unión consideró que la empresa que ocupa una posición dominante no puede acudir a «procedimientos legales» con el fin de impedir o dificultar la entrada de competidores en el mercado, de no concurrir motivos basados en la defensa de los legítimos intereses de una empresa comprometida con una competencia basada en los méritos o de no existir una justificación objetiva (sentencia de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartados 672 y 817, confirmada en casación por la sentencia de 6 de diciembre de 2012, AstraZeneca/Comisión, C-457/10 P, EU:C:2012:770, apartado 134). Según el Tribunal de Justicia, la ilegalidad de un comportamiento abusivo respecto al artículo 102 TFUE no guarda relación con su conformidad o disconformidad con otras normas jurídicas, y los abusos de posición dominante consisten, en la mayoría de los casos, en comportamientos que son, por otra parte, legales respecto de otras ramas del Derecho distintas del Derecho de la competencia (sentencia de 6 de diciembre de 2012, AstraZeneca/Comisión, C-457/10 P, EU:C:2012:770, apartado 132).

69 No obstante, las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266), cuestionaban comportamientos diferentes de los imputados por las demandantes a las entidades denunciadas en el caso de autos.

70 En efecto, es preciso señalar que, en los dos asuntos que dieron lugar a las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266), las autoridades administrativas y judiciales a las que recurrieron las empresas en posición dominante de que se allí se trataba no habían tenido

facultades discrecionales para estimar o no las pretensiones de esas empresas, tanto si se trataba de una acción reconvencional ejercitada ante un órgano jurisdiccional nacional como si se trataba de la decisión de una empresa de retirar su solicitud de autorización de comercialización de un medicamento. Por una parte, el órgano jurisdiccional que conocía de esa acción reconvencional estaba obligado a resolver sobre ella. Por otra parte, la autoridad que concedía la autorización de comercialización no podía mantener dicha autorización vigente contra la voluntad de su titular.

71 En cambio, como se ha señalado en los apartados 49 y 50 de la presente sentencia, las autoridades administrativas y penales que, en el caso de autos, decidieron inspeccionar o emprender actuaciones, o incluso sancionar a las demandantes, podrían haber adoptado estas resoluciones con independencia de la información que supuestamente les habían proporcionado las empresas fabricantes y distribuidoras de productos fitosanitarios. En sentido contrario, también podrían haber considerado asimismo, basándose en la información que se les había transmitido, incluso amparada por el anonimato, que no procedía inspeccionar a las demandantes o emprender actuaciones contra ellas.

72 Por consiguiente, además de que no resultaba indudable, con arreglo a los datos proporcionados en la denuncia, que pudiera demostrarse la existencia de una posición dominante colectiva de las empresas denunciadas y tampoco la posición dominante de una de ellas, en este caso RWA, el Tribunal considera que la Comisión podía estimar, sin incurrir en error manifiesto de apreciación a este respecto, que había pocas probabilidades de demostrar en el caso de autos la existencia de una infracción de lo dispuesto en los artículos 101 TFUE o 102 TFUE, asimismo porque no resultaba evidente que los actos de que se trata en el presente caso pudieran incluirse en el concepto de abuso de posición dominante en el sentido de la jurisprudencia que se desprende de las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05, EU:T:2010:266). Esto se ve corroborado por el hecho de que, en la sentencia de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183), el juez de la Unión puso de relieve el carácter excepcional del reconocimiento de un abuso de posición dominante en la situación examinada en aquel asunto.

73 En definitiva, habida cuenta de las amplias facultades discrecionales de que debe disponer la Comisión al establecer las prioridades en materia de desarrollo del Derecho de la competencia de la Unión, el hecho de que un asunto pueda llegar a contribuir al desarrollo de ese Derecho en un aspecto nuevo no puede significar que la Comisión resulte obligada a llevar a cabo una investigación, contrariamente a lo que suponen las demandantes.

74 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe desestimarse por infundada la primera parte del segundo motivo.

Sobre la segunda parte del segundo motivo, referente a la eficacia de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE

75 En la segunda parte del segundo motivo, las demandantes afirman que, al negarse a iniciar la investigación, la Comisión, en el caso de autos, ha privado de eficacia a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

76 A su entender, a causa de la Decisión impugnada, y habida cuenta de la negativa a iniciar la investigación en Polonia por parte de la UOKiK, así como de la dificultad, o incluso imposibilidad práctica, de obtener el resarcimiento del perjuicio sufrido ante los tribunales nacionales, las vulneraciones del Derecho de la competencia por parte de las entidades denunciadas no han podido ser sancionadas por una autoridad de competencia ni por un tribunal nacional, y ello aun cuando también se debatía sobre la libre circulación de mercancías, más concretamente sobre el comercio de productos fitosanitarios, y aun cuando la Comisión tenía una verdadera ocasión de garantizar el desarrollo pertinente del Derecho de competencia de la Unión.

77 Con carácter preliminar, respecto al hecho de que la UOKiK decidiera no instruir la denuncia nacional debido a la regla de prescripción de un año, establecida en el Derecho polaco y computada a partir del fin del año en el cual cesó la infracción alegada, debe señalarse que esta resolución de la Autoridad nacional de competencia, que no contiene apreciación alguna acerca de la inobservancia o cumplimiento de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, no puede producir el efecto de obligar a la Comisión a iniciar una investigación (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2015, easyJet Airline/Comisión, T-355/13, EU:T:2015:36, apartado 28).

78 Además, es necesario poner de relieve que el requisito de eficacia no puede conllevar la obligación de que la Comisión compruebe, cuando observa que no existe un interés de la Unión en iniciar la investigación, si la autoridad de competencia que conoció previamente de una denuncia análoga disponía de los medios institucionales, económicos y técnicos para cumplir la función que le atribuye el Reglamento n.º 1/2003 (véase, por analogía, la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 57).

79 En cualquier caso, las demandantes siguen sin demostrar que la UOKiK no tenga intención de perseguir y sancionar eficazmente las infracciones de lo dispuesto en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Del mismo modo, no demuestran en modo alguno por qué motivo el plazo de prescripción establecido en el Derecho polaco, que se les opuso como fundamento para desestimar la denuncia nacional y que, ante la inexistencia de normas en el Derecho de la Unión aplicable *ratione temporis*, se regía por la autonomía procesal de la República de Polonia, podía hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que esas demandantes fundamentan en esas disposiciones del Tratado FUE (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartados 77 y 78). Por otra parte, las demandantes admitieron en la vista que, en la denuncia nacional y en el escrito de 30 de agosto de 2010, no habían comunicado a la UOKiK para su apreciación algunos datos posteriores al año 2008, aun cuando, como indicó la Comisión en las observaciones de 6 de febrero de 2017, los depósitos y las sedes principales de Agria Polska habían sido inspeccionados por las autoridades polacas en los meses de mayo a junio de 2010.

80 Además, el Tribunal recuerda que, en general, y tal como se indica en el artículo 6 del Reglamento n.º 1/2003, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, con arreglo a sus competencias, lo dispuesto en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE —que producen efecto directo en las relaciones entre particulares y crean derechos en favor de los justiciables— garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares (sentencia de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, apartados 23 y 25).

81 Por consiguiente, las demandantes podían ejercitar ante los tribunales polacos o austriacos acciones de resarcimiento de los perjuicios que a su entender les hubieran causado los comportamientos o actos de los fabricantes y distribuidores de productos fitosanitarios que considerasen contrarios a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. En efecto, cualquier persona, física o jurídica, tiene derecho a solicitar la reparación del daño sufrido cuando exista una relación de causalidad entre ese daño y el acuerdo o la práctica prohibidos por los artículos 101 TFUE o 102 TFUE (sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartado 61).

82 A este respecto, cabe señalar que la posible desestimación por una autoridad nacional de competencia o por la Comisión de la solicitud de inicio de una investigación que pueda conducir a que una de esas autoridades administrativas declare la existencia de una infracción de las normas de competencia y, en su caso, a la imposición de una multa a las empresas investigadas no puede tener el efecto de restringir el derecho de las demandantes a ejercitar ante los tribunales nacionales acciones de resarcimiento de los perjuicios irrogados por la inobservancia de lo establecido en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

83 En estas circunstancias, incluso cuando la autoridad nacional de competencia, en este caso la UOKiK, ha desestimado la denuncia nacional al ser aplicable una norma nacional de prescripción, y aun cuando una posible investigación de la Comisión quizá hubiera podido aliviar, en los recursos interpuestos ante los tribunales nacionales, la carga de la prueba de las demandantes, éstas no pueden sostener que la Decisión impugnada, por la que la Comisión denegó el inicio de la investigación, prive de toda eficacia a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

84 Por lo demás, el Tribunal debe recordar que las acciones por las que se reclaman indemnizaciones de daños y perjuicios ante los órganos jurisdiccionales nacionales pueden —con la misma legitimidad que la acción de la Comisión y de las autoridades nacionales de competencia— contribuir sustancialmente al mantenimiento de una competencia efectiva en la Unión (sentencia de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, apartado 27), y que, especialmente cuando la Comisión decide no dar curso a una denuncia es cuando el demandante puede alegar ante un órgano jurisdiccional nacional los derechos que deduce de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE (véase la sentencia de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, EU:C:1997:159, apartado 39 y jurisprudencia citada).

85 Por cuanto precede, debe desestimarse la segunda parte del segundo motivo.

86 Se desprende así del conjunto de consideraciones expresadas en los apartados 42 a 84 de esta sentencia que, en la Decisión impugnada, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al ponderar la importancia del daño que la infracción alegada podía ocasionar al funcionamiento del mercado interior, la probabilidad de poder demostrar su existencia y el alcance de las medidas de instrucción necesarias.

87 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el primer motivo

88 Las demandantes alegan que la Comisión vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido tanto en el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), como en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Ello produjo, en su opinión, perjuicios graves a su reputación y a la posibilidad de desarrollar sus actividades de comercio paralelo. Valoran este perjuicio, al menos en lo referido a Agria Polska, en un importe de 45 868 000 PLN.

89 Las demandantes opinan que deberían tener derecho a un recurso efectivo en una situación, como la del caso de autos, en la que sus derechos fueron vulnerados por una supuesta infracción del Derecho de competencia de la Unión cometida por las entidades denunciadas. Al negarse a iniciar la investigación, pese a que la UOKiK ya había desestimado el inicio de una investigación nacional mediante una resolución irrecurrible en Derecho polaco, la Comisión les privó de cualquier posibilidad de impugnar en cuanto al fondo la Decisión que esa institución debería haber adoptado para declarar la vulneración de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE. Sin embargo, únicamente esa Decisión de la Comisión, al resolver sobre el fondo, habría permitido a las demandantes interponer un recurso contra ella ante el Tribunal General. Por lo tanto, según las demandantes, el único medio efectivo que permite garantizar la protección que les otorgan el Tratado FUE y el Derecho derivado de la Unión es precisamente el inicio de una investigación de la Comisión.

90 Según las demandantes, contrariamente a lo que afirma la Comisión en la Decisión impugnada, la interposición de recursos por parte de las demandantes ante los tribunales nacionales contra las entidades a las que se refiere la denuncia ante la Comisión y la denuncia nacional, en su caso en el ámbito del Derecho civil, tributario, administrativo, mercantil o penal, en especial por motivos de falsificación de pruebas, calumnia o vulneración de las normas deontológicas, no les permite obtener

el resarcimiento de los perjuicios derivados directamente de la infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE alegada en la denuncia. Por una parte, consideran que algunas acciones han prescrito con arreglo al Derecho polaco debido a que, con arreglo a éste, se aplica un plazo de prescripción de tres años a las acciones relacionadas con el ejercicio de actividades económicas. Por otra parte, según las demandantes, los tribunales polacos todavía no están dispuestos a asegurar la protección efectiva de los derechos de las empresas garantizados en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

91 La Comisión solicita que se desestime el motivo por infundado.

92 De forma preliminar, este Tribunal ha de recordar que, con arreglo al artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales, toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en dicho artículo. Este principio es un principio general del Derecho de la Unión, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH. Según las explicaciones relativas al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, las cuales, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de dicha Carta, serán tenidas debidamente en cuenta para la interpretación de la Carta, el artículo 47, párrafo segundo, de ésta corresponde al artículo 6, apartado 1, del CEDH (sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, apartados 29 y 32).

93 En primer lugar, respecto a la alegación de las demandantes sobre la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva ante el Tribunal, es preciso recordar que las personas físicas o jurídicas autorizadas para presentar una denuncia con arreglo al artículo 7 del Reglamento n.º 1/2003 disponen de un medio de impugnación destinado a proteger sus intereses legítimos si no se estima en todo o en parte su denuncia (sentencia de 25 de octubre de 1977, Metro SB-Großmärkte/Comisión, 26/76, EU:C:1977:167, apartado 13). Pues bien, en el caso de autos, las demandantes han utilizado precisamente ese medio de impugnación al interponer el presente recurso con arreglo al artículo 263 TFUE.

94 En segundo lugar, respecto al hecho de que las demandantes desearan obtener de la Comisión una decisión por la que se declarase la existencia o inexistencia de las alegadas vulneraciones de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE, con objeto, en caso necesario, de interponer un recurso con arreglo al artículo 263 TFUE contra dicha decisión, procede recordar que el artículo 7 del Reglamento n.º 1/2003 no confiere al denunciante el derecho a exigir que la Comisión adopte una decisión definitiva sobre la existencia o inexistencia de la infracción alegada, del mismo modo que no obliga a la Comisión a proseguir en todo caso el procedimiento hasta la fase de decisión final (sentencia de 18 de octubre de 1979, GEMA/Comisión, 125/78, EU:C:1979:237, apartado 18, y auto de 31 de marzo de 2011, EMC Development/Comisión, C-367/10 P, no publicado, EU:C:2011:203, apartado 73).

95 Por otra parte, admitir el punto de vista de las demandantes, según el cual la Comisión debería sistemáticamente incoar una investigación cada vez que una denuncia análoga a la presentada ante ella ya ha sido desestimada anteriormente, quizá incorrectamente, por una autoridad nacional de competencia por causa de prescripción, no es, en definitiva, compatible con el objetivo del artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 1/2003, que era establecer, en aras de la eficacia, una distribución óptima de los recursos en el seno de la red europea de competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2015, easyJet Airline/Comisión, T-355/13, EU:T:2015:36, apartado 37). En cualquier caso, ni el Reglamento n.º 1/2003 ni la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia (DO 2004, C 101, p. 43) crean derechos o expectativas para una empresa en lo que respecta a la tramitación de su asunto por una autoridad de competencia determinada (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 39 y jurisprudencia citada) con objeto, en su caso, de aprovechar las pruebas obtenidas por esa autoridad gracias a sus facultades de investigación.

96 En tercer lugar, las demandantes lamentan fundamentalmente, por una parte, la inexistencia de cualquier recurso de ámbito nacional que permita eficazmente lograr el resarcimiento de los perjuicios que consideran haber sufrido como resultado de la conducta de las sociedades denunciadas y que no fue investigada por la UOKiK y, por otra parte, la inexistencia de un cauce para recurrir la resolución de la UOKiK de no iniciar la investigación nacional por causa de prescripción, ya que, según ellas, en el auto II GSK 1035/11 de 12 de julio de 2011, el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia) declaró, en un asunto análogo, que «la información [del Presidente de la UOKiK] referente a la inexistencia de fundamentos para iniciar un procedimiento en materia de cárteles no podía entenderse como una resolución denegatoria del inicio de un procedimiento» y que «el escrito del Presidente de la UOKiK [a este respecto] [tenía] carácter informativo y no podía calificarse como acto o medida a efectos del artículo 3, apartado 2, punto 4, de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa [polaca]».

97 Ahora bien, respecto a este extremo, aun cuando en la vista la Comisión reconoció que no descartaba que esta jurisprudencia del Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) pudiera pasar por alto los artículos 101 TFUE y 102 TFUE y justificar el posterior comienzo de un procedimiento contra la República de Polonia, el Tribunal recuerda que es ajeno al procedimiento previsto en el artículo 7 del Reglamento n.º 1/2003 el comprobar los posibles incumplimientos de las autoridades de los Estados miembros, incluidas las judiciales, pues esta actuación se rige por el procedimiento por incumplimiento establecido en el artículo 258 TFUE (véase, en este sentido, el auto de 29 de septiembre de 1997, Sateba/Comisión, T-83/97, EU:T:1997:140, apartado 39), y no pueden eludirse las normas efectivamente aplicables tratando de sustraer de la aplicación del artículo 258 TFUE un procedimiento regulado en el Tratado sometiéndolo artificialmente a las normas previstas en el Reglamento n.º 1/2003 (véanse el auto de 19 de febrero de 1997, Intertronic/Comisión, T-117/96, EU:T:1997:16, apartado 24 y jurisprudencia citada).

98 Por lo tanto, deben desestimarse las alegaciones de las demandantes referentes, por una parte, a la brevedad del plazo de prescripción aplicable por la UOKiK respecto a la persecución de comportamientos contrarios a la competencia y del plazo de prescripción de tres años aplicable a las acciones de las empresas en virtud del Derecho polaco y, por otra parte, a la supuesta inexistencia de recursos en Derecho polaco contra la resolución de la UOKiK de no iniciar una investigación nacional.

99 Con independencia de la negativa de la UOKiK a iniciar una investigación nacional, las demandantes estaban perfectamente legitimadas para ejercitar ante los tribunales nacionales, y con arreglo al Derecho nacional, acciones de resarcimiento de los supuestos perjuicios, derivados de la inobservancia de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE por parte de las entidades denunciadas. A este respecto, por una parte, no es pertinente el hecho de que, a diferencia del Derecho polaco aplicable *ratione temporis* en el momento de presentarse la denuncia nacional, 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), estableciera un plazo de prescripción más largo para el ejercicio de dichas acciones, en este caso de cinco años, ya que el plazo de transposición de esta directiva no había finalizado en la fecha de presentación de esa denuncia. Por otra parte, y en cualquier caso, aun cuando debiera declararse que las demandantes no dispusieron de un cauce jurídico adecuado ante los tribunales nacionales para obtener el resarcimiento de dichos perjuicios al amparo de la *private enforcement* (aplicación privada) de las normas de la competencia, tal situación no puede obligar a la Comisión a iniciar una investigación de la Unión al amparo de la *public enforcement* (aplicación privada) de esas normas.

100 Por lo demás, las demandantes refieren que ejercitaron una acción de daños y perjuicios ante el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) al amparo del Derecho polaco, con objeto de obtener el resarcimiento del perjuicio que alegaban haber sufrido debido a las resoluciones incorrectas adoptadas por los funcionarios de las autoridades polacas de inspección y a las gestiones de RWA ante esos funcionarios para que adoptaran dichas resoluciones.

101 Finalmente, respecto a la alegación basada en la supuesta inobservancia por parte de la Comisión de lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH, debe declararse su inadmisibilidad, como afirma la Comisión, toda vez que no reúne los requisitos de claridad establecidos en el artículo 76 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

102 Por cuanto antecede, debe desestimarse el primer motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

Costas

103 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.

104 Por haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas en costas, de conformidad con lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH y Agria Beteiligungsgesellschaft mbH.

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de mayo de 2017.

Índice

Antecedentes del litigio 2

Procedimiento ante la UOKiK 2

Procedimiento ante la Comisión 3

Procedimiento y pretensiones de las partes 5

Fundamentos de Derecho 6

Sobre el segundo motivo 6

Sobre la primera parte del segundo motivo, referente a un error manifiesto al apreciar el interés de la Unión en el inicio de una investigación 6

– Consideraciones generales xxx

– Sobre la probabilidad de demostrar una infracción al Derecho de la competencia y sobre el alcance de la investigación xxx

– Sobre la aplicación al caso de autos de la jurisprudencia emanada de las sentencias de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96) y de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión (T-321/05) xxx

Sobre la segunda parte del segundo motivo, referente a la eficacia de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE 14

Sobre el primer motivo 16

Costas 19