

Asunto C-606/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

4 de octubre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

2 de octubre de 2023

Demandantes:

AS Tallinna Kaubamaja Grupp

AS KIA Auto

Demandada:

Konkurences padome (Consejo de la Competencia, Letonia)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de anulación de la decisión del Consejo de la Competencia por la que se declara la existencia de varias infracciones del Derecho de la competencia.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

El órgano jurisdiccional remitente solicita, al amparo del artículo 267 TFUE, que se interprete el artículo 101 TFUE, apartado 1.

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Debe la autoridad de competencia, con arreglo al artículo 101 TFUE, apartado 1, demostrar la existencia de efectos restrictivos de la competencia reales y concretos (*actual/real restrictive effects on competition*) a efectos de la

apreciación de un acuerdo prohibido que establece restricciones en lo que concierne a la garantía de automóviles, que obligan o inducen a los propietarios de un automóvil a llevar a cabo la reparación y el mantenimiento de este únicamente en representantes autorizados del fabricante del automóvil y a utilizar los recambios originales de dicho fabricante en el mantenimiento periódico para que la garantía del automóvil siga siendo válida?

2) ¿Basta, con arreglo al artículo 101 TFUE, apartado 1, a efectos de la apreciación del acuerdo mencionado en la primera cuestión prejudicial, que la autoridad de competencia demuestre únicamente la existencia de efectos restrictivos de la competencia potenciales (*potential restrictive effects on competition*)?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Comunicación 2010/C-130/01 de la Comisión, de 19 de mayo de 2010, «Directrices relativas a las restricciones verticales» (en lo sucesivo, «Directrices Generales sobre Restricciones Verticales»): apartados 96, 97, 110 y 111.

Comunicación 2010/C-138/05 de la Comisión, de 28 de mayo de 2010, «Directrices suplementarias relativas a las restricciones verticales incluidas en los acuerdos de venta y reparación de vehículos de motor y de distribución de recambios para vehículos de motor», apartados 1, 2, 60 y 69.

Jurisprudencia

Sentencias del Tribunal de Justicia:

Sentencia de 15 de diciembre de 1994, DLG, C-250/92, EU:C:1994:413, apartado 31

Sentencia de 28 de mayo de 1998, Deere/Comisión, C-7/95 P, EU:C:1998:256, apartados 76 y 77

Sentencia de 23 de noviembre de 2006, Asnef-Equifax y Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, apartados 49 y 50 y jurisprudencia citada

Sentencia de 20 de noviembre de 2008, Beef Industry Development Society y Barry Brothers, C-209/07, EU:C:2008:643, apartado 17

Sentencia de 14 de marzo de 2013, Allianz Hungária Biztosító y otros, C-32/11, EU:C:2013:160, apartados 34 y 36 a 38 y jurisprudencia citada

Sentencia de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartados 161, 165 y 166 y jurisprudencia citada

Sentencia de 26 de noviembre de 2015, Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784), apartados 29 y 30

Sentencia del Tribunal General, de 10 de noviembre de 2021, Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping), T-612/17, EU:T:2021:763, apartados 378 y 443

Conclusiones del Abogado General Bobek de 5 de septiembre de 2019 presentadas en el asunto Budapest Bank y otros, C-228/18, EU:C:2019:678 punto 28 y doctrina citada.

Conclusiones de la Abogada General Kokott de 22 de enero de 2020 presentadas en el asunto Generics (UK) y otros, C-307/18, EU:C:2020:28, puntos 184 y 198

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Konkurences likums (Ley de Competencia): Artículo 11, apartado 1, punto 7

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La sociedad estonia AS KIA Auto es el único importador autorizado de automóviles de la marca KIA en Letonia. AS KIA Auto selecciona y aprueba a los representantes autorizados que comercializan automóviles KIA y llevan a cabo las reparaciones en el marco de la garantía con cargo al fabricante o al importador.
- 2 El Consejo de la Competencia inició un procedimiento para apreciar la existencia de una infracción tras recibir la denuncia del propietario de un vehículo al que se le había denegado la posibilidad proceder a una reparación cubierta por la garantía tras haber llevado a cabo el mantenimiento de su automóvil en un taller independiente.
- 3 Los miembros de la red de distribución de automóviles de la marca KIA en Letonia, esto es, AS KIA Auto, en calidad de importador, y los representantes autorizados (distribuidores de automóviles de la marca KIA y talleres de reparación autorizados), incluían, en el folleto relativo al mantenimiento y a las reparaciones destinado a los clientes, las condiciones de la garantía, las cuales disponían que la garantía seguiría siendo válida mientras que el mantenimiento y las reparaciones del vehículo fueran realizadas únicamente en talleres autorizados y siempre que solo se utilizaran recambios originales KIA, y que los datos relativos a cada mantenimiento deberían ser certificados mediante la firma del representante de un taller autorizado. En el folleto también se disponía que los recambios instalados por talleres de reparación independientes no se cambiarían gratuitamente.

- 4 Mediante Decisión de 7 de agosto de 2014 (en lo sucesivo, la «Decisión impugnada»), el Consejo de la Competencia declaró que la conducta de AS KIA Auto vulneraba la prohibición establecida en el artículo 11, apartado 1, punto 7, de la Ley de Competencia y le impuso varias obligaciones legales y multas.
- 5 En la Decisión impugnada, el Consejo de la Competencia declaró que, al menos desde el 1 de enero de 2004, es decir, desde hace más de 10 años, AS KIA Auto, en su condición de importador, y los representantes autorizados (distribuidores de automóviles de la marca KIA y talleres de reparación autorizados) se han concertado para imponer condiciones de garantía que obligan o inducen a los propietarios de automóviles a llevar a cabo, durante el período de garantía, todo mantenimiento rutinario del vehículo previsto por el fabricante KIA y toda reparación no cubiertos por la garantía en representantes (talleres de reparación) autorizados de KIA para que la garantía del vehículo conserve su validez y a utilizar recambios originales de KIA en el mantenimiento rutinario llevado a cabo durante el período de garantía con ese mismo fin.
- 6 La Decisión impugnada consideró que tales restricciones crean obstáculos al acceso de talleres de reparación independientes al mercado letón de servicios de mantenimiento y reparación no cubiertos por la garantía durante el período de garantía y al acceso de productores de recambios independientes al mercado letón de la distribución de recambios, restringiendo así la competencia entre los distribuidores de recambios originales de KIA y los distribuidores de recambios análogos. A su juicio, la eliminación o el impedimento de la competencia en lo que concierne a los talleres de reparación independientes también resulta perjudicial para los consumidores, puesto que reduce su capacidad de elegir entre varios proveedores de servicios de reparación y mantenimiento, lo que reduce o inhibe la presión sobre los precios de dichos servicios. A menudo existen importantes diferencias de precio entre los recambios originales vendidos y revendidos por los fabricantes de automóviles y los recambios análogos. El consumidor se ve beneficiado de manera considerable si no se restringe el uso de recambios análogos de competidores de calidad equivalente durante el período de garantía.
- 7 En la Decisión impugnada, el Consejo de la Competencia declaró que dentro de la red KIA existe un acuerdo vertical relativo a las condiciones de garantía: 1) para que la garantía del automóvil siga siendo válida se exige a los propietarios de los automóviles que todo el mantenimiento rutinario del automóvil previsto por el productor KIA durante el período de garantía sea realizado únicamente por representante autorizados KIA, lo que obstaculiza la competencia en el mercado de los servicios de reparación y mantenimiento; y 2) en las reparaciones y el mantenimiento llevados a cabo durante el período de garantía han de utilizarse únicamente recambios originales del productor KIA, lo que obstaculiza la competencia en el mercado de distribución de recambios.
- 8 El Consejo de la Competencia consideró que el acuerdo controvertido *restringe la competencia por sus efectos* y declaró, al mismo tiempo, que *el nivel de prueba de*

un acuerdo prohibido no requiere la prueba de los efectos producidos realmente. Los efectos negativos sobre la competencia se derivan de la propia naturaleza de las condiciones restrictivas. Según el Consejo de la Competencia, los propietarios de automóviles siempre desearán que la garantía siga siendo válida, especialmente para un producto como un automóvil, cuya reparación puede suponer gastos considerables para el propietario. Por lo tanto, el Consejo de la Competencia consideró que, ante condiciones restrictivas como las detectadas por dicho organismo en el presente asunto, el propietario se atenderá a dichas condiciones y, en consecuencia, optará por no llevar a cabo el mantenimiento y las reparaciones no cubiertos por la garantía en talleres independientes y no permitirá la utilización de recambios no originales en las reparaciones. En consecuencia, los talleres de reparación independientes y los distribuidores de recambios alternativos se ven excluidos del mercado. Por lo tanto, el Consejo de la Competencia estimó que, en el presente asunto, no era necesario probar los efectos reales [de esta práctica].

- 9 Dado que AS KIA Auto y AS Tallinna Kaubamaja Grupp no estaban de acuerdo con la Decisión impugnada, interpusieron recurso contra ella, sin embargo, la Administratīvā apgabaltiesa lo desestimó mediante sentencia de 10 de marzo de 2017.
- 10 El Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; en lo sucesivo, «Senāts») anuló, mediante sentencia de 22 de diciembre de 2021 (en lo sucesivo, «sentencia del Senāts»), la sentencia de la Administratīvā apgabaltiesa de 10 de marzo de 2017 y declaró que, dado que es el propio Consejo de la Competencia quien debe demostrar que se ha cometido una infracción del Derecho de la competencia, solo de él depende qué instrumentos elige para probar que se ha producido la infracción. Por lo tanto, según el Senāts, queda a discreción de dicha institución determinar cómo ha de calificarse el acuerdo: si no encuentra una base suficientemente sólida para sostener que el acuerdo restringe la competencia debido a su objeto, no es sino lógico que dicha institución se centre en los efectos restrictivos del acuerdo sin proceder a una evaluación preliminar basada en el objeto del acuerdo.
- 11 El Senāts concluyó que en el presente asunto debía dirimirse la cuestión de si los motivos expuestos en la Decisión impugnada eran suficientes para determinar la existencia de un acuerdo prohibido por sus efectos. El Senāts examinó si la Administratīvā apgabaltiesa se había guiado a este respecto por criterios pertinentes, derivados de las normas jurídicas y de la jurisprudencia.
- 12 El Senāts consideró que, al comprobar si en la Decisión impugnada se había concluido fundadamente que el acuerdo en cuestión era un acuerdo prohibido debido a sus efectos, la Administratīvā apgabaltiesa se había basado en criterios de apreciación, que debían tomarse en consideración en el caso de una prohibición debido a los efectos, que no eran correctos (o en una comprensión errónea de los mismos). En estas circunstancias, el Senāts consideró que la Administratīvā

apgabaltiesa no pudo apreciar adecuadamente si la fundamentación de la Decisión era suficiente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 13 Tras el pronunciamiento de la citada sentencia del Senāts, el Consejo de la Competencia afirmó ante la Administratīvā apgabaltiesa que en el presente asunto existía incertidumbre en lo que concierne a la delimitación de la restricción de la competencia por los efectos y la interpretación del artículo 11, apartado 1, de la Ley de Competencia en aquellos casos en que los acuerdos prohibidos deben apreciarse por los efectos. A su parecer, una comprensión unívoca del concepto de restricción de la competencia por el objeto y por el efecto es de vital importancia para la correcta aplicación del Derecho de la competencia, independientemente de si se aplica el artículo 11 o el artículo 13 (prohibición de abuso de posición dominante) de la Ley de Competencia. A juicio del Consejo de la Competencia, las conclusiones contenidas en la sentencia del Senāts difieren sustancialmente de las contenidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que el contenido de la restricción de la competencia por sus efectos y el nivel de prueba derivado de dicho concepto, no resulta evidente. En consecuencia, considera necesario, para garantizar una práctica legal y uniforme (conforme con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) de cara al futuro, plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial.
- 14 El Consejo de la Competencia se refiere también a otro asunto, a saber, el asunto *Maxima*, en el que el Senāts dictó sentencia el 29 de diciembre de 2015, en la que dicho Tribunal no solo adoptó una interpretación restrictiva del objeto de las restricciones de la competencia, sino que también manifestó su opinión sobre la necesidad de demostrar efectos reales. En el asunto *Maxima*, el Senāts se adhirió a la apreciación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea según la cual resultaba infundada la alegación formulada por la demandante de que, cuando se aprecian los efectos de un acuerdo, solo debe apreciarse la restricción de la competencia efectivamente producida. A juicio del Consejo de la Competencia, el Senāts tampoco tenía motivos para discrepar en lo que respecta a la aplicación del artículo 11, apartado 1, de la Ley de Competencia, puesto que el apartado 1 de dicho artículo tiene como objetivo general hacer frente a los acuerdos restrictivos de la competencia, con independencia de sus efectos reales. La apreciación de los efectos, incluidos los efectos potenciales, es, en tal caso, una herramienta para comprender la naturaleza del acuerdo (con independencia de si este es restrictivo de la competencia por su objeto o sus efectos), no para evaluar el daño a la competencia que se haya causado.
- 15 El Consejo de Competencia se refiere a las conclusiones alcanzadas en lo que respecta a la apreciación de los efectos, en particular a la sentencia del Tribunal General en el asunto T-612/17, *Google Shopping*, si bien debe tenerse en cuenta que este se refería a una infracción del artículo 102 TFUE. En dicha sentencia, el Tribunal General declaró que la Comisión Europea no está obligada

inmediatamente, ni para dar respuesta a un análisis de contraste formulado por la empresa objeto del procedimiento, a establecer sistemáticamente una situación de contraste en el sentido mencionado en dicha sentencia. Ello la obligaría, por otra parte, a demostrar que el comportamiento en cuestión ha tenido efectos reales, lo cual no es obligatorio en materia de abuso de posición dominante, donde basta con acreditar la existencia de efectos potenciales. En la citada sentencia se declara igualmente que la Comisión no estaba obligada a probar que se habían producido efectivamente las posibles consecuencias de la eliminación o de la restricción de la competencia, por ejemplo, una disminución de la innovación o la existencia de incrementos de precios no justificados por un motivo que no sea la falta de competencia.

- 16 El Consejo de la Competencia considera que también debe seguirse un enfoque similar al aplicar e interpretar el artículo 101 TFUE y, por tanto, el artículo 11 de la Ley de Competencia, ya que, en su opinión, las conclusiones mencionadas indican, en general, que, al evaluar el impacto sobre la competencia de un acuerdo por sus efectos, no se puede, ni procede, reducir la evaluación de un acuerdo y de todas las circunstancias pertinentes en un caso concreto a la determinación de los efectos negativos sobre la competencia específicos y mesurables, y que tal enfoque elimina *de facto* la posibilidad de que la autoridad de competencia impida la existencia de restricciones de la competencia que *aún no hayan* producido efectos negativos que puedan determinarse materialmente.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 17 En su sentencia de 22 de diciembre de 2021 antes citada, el Senāts se refirió a la jurisprudencia que se menciona a continuación.
- 18 Al interpretar el artículo 81, apartado 1, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el artículo 101 TFUE, apartado 1, y aclarar la naturaleza de los conceptos de objeto o efecto, el Tribunal de Justicia también ha delineado una distinción entre estos conceptos y las circunstancias que deben verificarse en cada caso.
- 19 Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que la distinción entre «infracciones por objeto» e «infracciones por efecto» reside en el hecho de que determinadas formas de colusión entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia (sentencia en el asunto C-209/07, apartado 17). Así, cuando se acredita el objeto contrario a la competencia del acuerdo, no es necesario examinar sus efectos sobre la competencia. Ahora bien, en caso de que el análisis del contenido del acuerdo no revele un grado suficiente de nocividad respecto de la competencia, deben examinarse sus efectos y, para proceder a su prohibición, exigir que se reúnan los elementos que prueben que el juego de la competencia ha resultado, de hecho, bien impedido, bien restringido o falseado de manera manifiesta (sentencia en el asunto C-32/11, apartado 34 y jurisprudencia citada)

- 20 Por lo que respecta a la determinación de la existencia de una restricción por el objeto, el Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente: para determinar si un acuerdo tiene «por objeto» restringir la competencia, debe atenderse al contenido de sus disposiciones, a los objetivos que pretende alcanzar y al contexto económico y jurídico en el que se inscribe. Al apreciar dicho contexto, procede tomar también en consideración la naturaleza de los bienes o de los servicios afectados, así como la estructura y las condiciones reales de funcionamiento del mercado o mercados pertinentes. Si bien no es preciso comprobar la existencia de una intención, nada impide hacerlo. Por otra parte, para tener un objeto contrario a la competencia, basta con que el acuerdo pueda producir efectos negativos en la competencia, es decir, que sea concretamente apto para impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado interior. La cuestión de si tal efecto se produce realmente y, en su caso, en qué medida, únicamente puede ser relevante para calcular el importe de las multas y los derechos de indemnización por daños y perjuicios (sentencia dictada en el asunto C-32/11, apartados 36 a 38 y jurisprudencia citada)
- 21 Por lo que respecta a la determinación de la existencia de una restricción por sus efectos, el Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente: para determinar si un acuerdo debe considerarse prohibido en razón de las alteraciones del juego de la competencia que tenga por efecto, procederá examinar el juego de la competencia en el marco efectivo en el que se desarrollaría de no existir el acuerdo discutido. La conformidad de un acuerdo con las normas de competencia no puede apreciarse de manera abstracta. En efecto, la apreciación de los efectos de los acuerdos o prácticas implica la necesidad de tomar en consideración el marco concreto en el que se inscriben, especialmente el contexto económico y jurídico en el que operan las empresas afectadas y la naturaleza de los bienes o servicios contemplados, así como la estructura y las condiciones reales de funcionamiento del mercado o mercados pertinentes. Resulta de ello que el escenario planteado sobre la base de la hipótesis de la falta del dispositivo de coordinación en cuestión debe ser realista. Desde este punto de vista, es posible, en su caso, tener en cuenta los desarrollos probables que se producirían en el mercado a falta de dicho dispositivo (sentencia dictada en el asunto C-250/92, apartado 31 y sentencia dictada en el asunto C-382/12 P, apartados 161, 165 y 166 y jurisprudencia citada). El Tribunal ha declarado asimismo que aunque el artículo 81 CE, apartado 1, no limita dicha apreciación únicamente a los efectos actuales, puesto que también deben tenerse en cuenta los efectos potenciales del acuerdo o práctica de que se trate sobre la competencia dentro del mercado común, lo cierto es que un acuerdo no está comprendido en la prohibición del artículo 81 CE cuando solo afecta al mercado de forma insignificante (sentencia dictada en el asunto C-238/05, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 22 El Senāts dedujo de esta jurisprudencia que, en el supuesto de que la autoridad de defensa de la competencia llegue a la conclusión de que no puede constatar una restricción de la competencia por el objeto, debe comprobar si el acuerdo ha producido efectos restrictivos de la competencia. Ello implica a su vez que *la referida autoridad ha de obtener un conjunto de pruebas que demuestre que la*

competencia se ha restringido efectivamente. En efecto, incumbe a dicha autoridad comprobar si el acuerdo produjo realmente efectos restrictivos de la competencia, lo que no debería hacer en el supuesto de que se constatará la existencia de una restricción de la competencia por el objeto. Para comprobarlo, la autoridad debe examinar las condiciones de competencia en el contexto real en el que se producen sin la influencia del acuerdo controvertido, procediendo en esencia a un análisis del mercado. Esta apreciación no debe ser teórica y abstracta, sino que debe basarse en las circunstancias propias del mercado concreto y de la competencia, pues, de lo contrario, podría considerarse que dicha apreciación se basa en presunciones.

- 23 El Senāts señaló que el Consejo de la Competencia no había explicado lo que entendía por el concepto de «efectos potenciales» que empleaba ni cómo se había expresado la apreciación de tales efectos en la Decisión. Pues bien, en cualquier caso, según el Senāts, este concepto no debe identificarse con la apreciación realizada al evaluar si el objeto de un acuerdo es restringir la competencia, pues de lo contrario se difuminaría la frontera entre el nivel de prueba respecto del objeto y de los efectos, lo cual no debe suceder.
- 24 También llamó la atención sobre el hecho de que el concepto de efectos potenciales o posibles está vinculado, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al de competencia potencial, y que está sujeto al mismo nivel de prueba que el aplicable a los efectos reales.
- 25 El Senāts indicó que de las Directrices Generales sobre Restricciones Verticales se desprende asimismo que la Comisión Europea comprueba los efectos reales y posibles de un acuerdo con arreglo al mismo nivel de prueba.
- 26 La Administratīvā apgabaltiesa coincide con el Consejo de la Competencia en que dada la existencia de un marco jurídico esencialmente análogo y habida cuenta del objetivo reconocido por el legislador de armonizar las normas de Derecho de la competencia de Letonia y de la Unión Europea, la aplicación del artículo 11, apartado 1, de la Ley de Competencia no debe diferir de la del artículo 101 TFUE, apartado 1. Al aplicar el artículo 11, apartado 1, de la Ley de Competencia, procede tener en cuenta las consideraciones del Tribunal de Justicia en relación con la aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 1.
- 27 Los demandantes señalaron ante la Administratīvā apgabaltiesa que consideraban que procedía plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 28 Habida cuenta de que en el presente asunto las partes han formulado observaciones motivadas sobre la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión que no es tan evidente como para no suscitar duda razonable alguna, la Administratīvā apgabaltiesa considera que procede plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación del artículo 101 TFUE, apartado 1.