

## Asunto T-23/99

LR AF 1998 A/S

contra

Comisión de las Comunidades Europeas

«Competencia — Prácticas colusorias — Tubos de calefacción urbana —  
Artículo 85 del Tratado CE (actualmente artículo 81 CE) — Infracción  
continuada — Boicot — Acceso al expediente — Multa —  
Directrices para el cálculo de las multas — Irretroactividad —  
Confianza legítima»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 20 de marzo  
de 2002 . . . . . II-1716

### Sumario de la sentencia

1. *Competencia — Prácticas colusorias — Participación en reuniones de empresas cuyo objetivo es contrario a la competencia — Circunstancia que, al no haberse producido un distanciamiento con respecto a las decisiones adoptadas, permite afirmar la participación en las subsiguientes prácticas colusorias*  
[Tratado CE, art. 85, ap. 1 (actualmente art. 81 CE, ap. 1)]

2. *Competencia — Prácticas colusorias — Prueba — Respuesta de una empresa a la solicitud de información de la Comisión — Fuerza probatoria — Apreciación — Relevancia del hecho de que el firmante de la respuesta dada en nombre de dicha empresa no asistiera a la reunión controvertida o no trabajara para la empresa en el momento de la reunión — Inexistencia*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 11)
  
3. *Competencia — Prácticas colusorias — Perjuicio para la competencia — Criterios de apreciación — Objeto contrario a la competencia — Comprobación suficiente*  
[Tratado CE, art. 85, ap. 1 (actualmente art. 81 CE, ap. 1)]
  
4. *Competencia — Prácticas colusorias — Acuerdos entre empresas — Participación bajo una supuesta coacción — Circunstancia que no justifica a una empresa que no haya hecho uso de la posibilidad de presentar una denuncia ante las autoridades competentes*  
[Tratado CE, art. 85, ap. 1 (actualmente art. 81 CE, ap. 1); Reglamento nº 17 del Consejo, art. 3]
  
5. *Competencia — Prácticas colusorias — Boicot — Imputación a una empresa — Relevancia del hecho de que la empresa no haya aplicado efectivamente las medidas de boicot — Inexistencia — Responsabilidad derivada de los comportamientos adoptados por otras empresas en el marco de la misma infracción — Procedencia — Criterios*  
[Tratado CE, art. 85, ap. 1 (actualmente art. 81 CE, ap. 1)]
  
6. *Competencia — Procedimiento administrativo — Respeto del derecho de defensa — Acceso al expediente de instrucción facilitado al haber organizado la Comisión un intercambio de documentos entre las empresas investigadas — Procedencia — Requisito*
  
7. *Competencia — Procedimiento administrativo — Respeto del derecho de defensa — Pliego de cargos — Presentación de pruebas adicionales tras el envío del pliego de cargos — Procedencia — Requisito*  
[Reglamento nº 17 del Consejo, art. 19, ap. 1; Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, arts. 2 y 4]
  
8. *Competencia — Procedimiento administrativo — Respeto del derecho de defensa — Pliego de cargos — Contenido necesario — Indicaciones sobre el método de determinación del nivel de la multa prevista — Indicaciones prematuras — Consecuencias*  
[Reglamento nº 17 del Consejo, art. 19, ap. 1; Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, arts. 2 y 4]

9. *Derecho comunitario — Principios generales del Derecho — Irretroactividad de las disposiciones penales — Ámbito de aplicación — Competencia — Procedimiento administrativo — Alcance del principio*  
(Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 7; Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15)
10. *Competencia — Multas — Marco jurídico — Determinación — Relevancia de la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones anteriores — Inexistencia*  
(Reglamento nº 17 del Consejo)
11. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Margen de apreciación de la Comisión — Consecuencia — Imposibilidad de que las empresas invoquen una confianza legítima en el mantenimiento de la situación existente*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15)
12. *Excepción de ilegalidad — Alcance — Actos cuya ilegalidad puede ser invocada — Directrices adoptadas por la Comisión para el cálculo de las multas impuestas por infracción de las normas sobre la competencia — Inclusión*  
[Tratado CE, art. 184 (actualmente art. 241 CE)]
13. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad y duración de las infracciones — Apreciación — Necesidad de tomar en consideración el volumen de negocios de las empresas implicadas — Inexistencia — Necesidad de diferenciar a las empresas implicadas en una misma infracción en función de su volumen de negocios global o de su volumen de negocios en el mercado del producto de que se trate — Inexistencia*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)
14. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Importe máximo — Cálculo — Distinción entre importe final e importe intermedio de la multa — Consecuencias*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)
15. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Importe máximo — Cálculo — Volumen de negocios que debe tomarse en consideración*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)

16. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Circunstancias agravantes o atenuantes — Continuación o cese de la infracción tras la intervención de la Comisión — Apreciación en cada caso*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)
17. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Circunstancias atenuantes — Obligación de la Comisión de atenerse a la práctica seguida en sus decisiones anteriores — Inexistencia*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)
18. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Comunicación de la Comisión relativa a la no imposición o a la reducción de las multas a las empresas investigadas en contrapartida a su cooperación — Relevancia a efectos de apreciar la cooperación de dichas empresas*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)
19. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Inexistencia para una empresa de la posibilidad de invocar el principio de igualdad de trato para obtener el reconocimiento de una reducción ilícita*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)
20. *Competencia — Multas — Pago — Intereses de demora — Fijación por parte de la Comisión de un tipo de interés superior al tipo medio aplicado en el mercado — Procedencia*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)

1. Cuando una empresa participa, aun sin tomar parte activa en ellas, en reuniones con otras empresas cuyo objeto es contrario a la competencia y no se distancia públicamente de su contenido, induciendo de este modo a los demás participantes a pensar que se adhiera al resultado de las reuniones y que lo respetará, puede considerarse acreditada su participación en el acuerdo resultante de dichas reuniones.
2. La fuerza probatoria de la respuesta dada por una empresa a la solicitud de información que le presentó la Comisión basándose en el artículo 11 del Reglamento nº 17 no se ve afectada en absoluto por el hecho de que la persona que la firmó no estuviera presente en la reunión investigada por la Comisión, ni fuera empleado de dicha empresa en aquel momento. Desde el momento en que dicha respuesta se ha dado en nombre de la propia empresa, su credibilidad es superior a la que podría tener la respuesta dada por uno de sus

(véase el apartado 39)

empleados, independientemente de su experiencia u opiniones personales.

autoridades competentes y haber presentado una denuncia a la Comisión conforme al artículo 3 del Reglamento nº 17, en vez de participar en dichas actividades.

(véase el apartado 45)

(véase el apartado 142)

3. A la hora de aplicar el artículo 85, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 81 CE, apartado 1), resulta superfluo tomar en consideración los efectos concretos de un acuerdo cuando resulte que éste tiene por objeto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común. A este respecto, el hecho de que una empresa que participó con otras en reuniones en las que se adoptaron decisiones sobre los precios no respete los precios acordados no puede desvirtuar el objeto contrario a la competencia de dichas reuniones ni, por consiguiente, la participación de la empresa interesada en los acuerdos, sino que, como mucho, podría demostrar que esta última no aplicó los acuerdos de que se trata.

5. Para imputar un boicot a una empresa no es necesario que ésta participe efectivamente en su aplicación, ni siquiera que tenga la posibilidad de hacerlo. La tesis contraria llevaría a que las empresas que han aprobado medidas de boicot pero no han tenido la oportunidad de adoptar personalmente decisiones para aplicarlas puedan eludir todo tipo de responsabilidad por su participación en el acuerdo.

(véase el apartado 47)

4. Una empresa que participa con otras en actividades contrarias a la competencia no puede alegar haber participado en ellas coaccionada por los demás participantes. Podía en efecto haber denunciado las presiones que sufría a las

A este respecto, una empresa que haya participado en una infracción multiforme de las normas sobre la competencia mediante comportamientos propios, subsumibles en los conceptos de acuerdo o de práctica concertada con un objeto contrario a la competencia en el sentido del artículo 85, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 81 CE, apartado 1) y que pretenden contribuir a la ejecución de la infracción en su conjunto, puede ser también responsable de los comportamientos adoptados por otras empresas en el marco de la misma infracción

durante todo el período de su participación en dicha infracción, cuando se demuestre que la empresa de que se trata conocía los comportamientos ilícitos de los demás participantes o podía preverlos razonablemente y estaba dispuesta a asumir el riesgo.

(véanse los apartados 157 y 158)

6. Al sugerir a las empresas afectadas que faciliten el acceso a la documentación mediante un intercambio de documentos y, sin embargo, garantizar al mismo tiempo personalmente el derecho de acceso al expediente de la instrucción en su totalidad, la Comisión presta la debida atención a las exigencias que formula la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia, según la cual, en la investigación de infracciones de la normativa sobre la competencia, un intercambio de documentación entre las empresas no puede en ningún caso eliminar la obligación de la Comisión de garantizar personalmente el respeto del derecho de defensa de las empresas afectadas. En efecto, la defensa de una empresa no puede depender de la buena voluntad de otra empresa que es en principio competidora suya, contra la cual la Comisión ha formulado reproches similares y cuyos intereses, tanto económicos como en el marco del procedimiento, son con frecuencia de signo opuesto.

(véase el apartado 184)

7. Según el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n° 17, puesto en relación con los artículos 2 y 4 del Reglamento n° 99/63, la Comisión debe comunicar los cargos que tiene la intención de mantener contra las empresas y asociaciones interesadas y sólo puede incluir en sus decisiones los cargos respecto de los cuales estas últimas hayan podido manifestar sus puntos de vista. No obstante, ninguna disposición prohíbe que la Comisión comunique a las partes, después de enviar el pliego de cargos, nuevos documentos respecto a los que considere que apoyan su tesis, sin perjuicio de dar a las empresas el tiempo necesario para expresar su opinión al respecto.

(véanse los apartados 188 y 190)

8. Desde el momento en que la Comisión indica expresamente, en el pliego de cargos, que va a examinar si procede imponer multas a las empresas afectadas e indica los principales elementos de hecho y de Derecho que pueden dar lugar a la imposición de una multa, tales como la gravedad y la duración de la presunta infracción y el hecho de haberla cometido «deliberadamente o por negligencia», dicha institución cumple su obligación de respetar el derecho de las empresas a ser oídas. Al actuar así, les da las indicaciones necesarias para defenderse, no sólo contra la calificación de los hechos

como infracción, sino también contra la posibilidad de que se les imponga una multa. En este contexto, la Comisión no está obligada a precisar el peso que tiene intención de atribuir a cada uno de estos elementos a la hora de determinar el nivel de las multas. En efecto, facilitar indicaciones sobre el nivel de las multas previstas antes de que las empresas hayan podido presentar sus observaciones sobre los cargos existentes contra ellas equivaldría a anticipar de una manera inadecuada la decisión de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión tampoco está obligada a comunicar a las empresas afectadas, mientras se desarrolla el procedimiento administrativo, su intención de aplicar un nuevo método de cálculo de las multas. En particular, la Comisión no tiene la obligación de poner en guardia a las empresas advirtiéndolas de su intención de aumentar el nivel general de las multas.

cuyo respeto garantizan los órganos jurisdiccionales comunitarios.

A este respecto, aunque el artículo 15, apartado 4, del Reglamento n° 17 indica que las decisiones de la Comisión en las que se imponen multas por infracción del Derecho de la competencia no tienen carácter penal, no es menos cierto que la Comisión está obligada a respetar los principios generales del Derecho comunitario y, en particular, el principio de irretroactividad en todo procedimiento administrativo que pueda dar lugar a la imposición de una sanción con arreglo a las normas sobre la competencia del Tratado. El respeto de dicho principio exige que las sanciones impuestas a una empresa por infracción de las normas sobre la competencia sean las previstas en el momento en que se cometió la infracción.

(véanse los apartados 199 y 206 a 208)

9. El principio de irretroactividad de las disposiciones penales, que el artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos consagra como derecho fundamental, es un principio común a todos los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y forma parte de los principios generales del Derecho

Sin embargo, habida cuenta del margen de apreciación que el Reglamento n° 17 reconoce a la Comisión, el establecimiento por esta última de un nuevo método de cálculo de las multas, que puede dar lugar en ciertos casos a un incremento de su importe, aunque sin sobrepasar el límite máximo fijado en dicho Reglamento, no puede considerarse un aumento con efectos retroactivos de las multas previstas en el artículo 15 del Reglamento n° 17,

contrario a los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

mente en que la Comisión no incrementará el nivel de las multas que aplicaba con anterioridad.

(véanse los apartados 219 a 221 y 235)

(véanse los apartados 241 y 243)

10. En materia de competencia, la práctica seguida anteriormente por la Comisión en sus decisiones no sirve en sí misma de marco jurídico a las multas, pues dicho marco es únicamente el que establece el Reglamento nº 17.

(véase el apartado 234)

11. En lo relativo a la fijación del importe de las multas por infracción de las normas sobre la competencia, la Comisión ejercita su facultad dentro de los límites del margen de apreciación que le otorga el Reglamento nº 17. Pues bien, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias. De ello se deduce que las empresas implicadas en un procedimiento administrativo que pueda dar lugar a la imposición de una multa no pueden confiar legítima-

12. El artículo 184 del Tratado (actualmente artículo 241 CE) constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de una decisión que le afecte directa e individualmente, el derecho a impugnar la validez de los actos institucionales anteriores que, aun sin revestir la forma de un reglamento, constituyan la base jurídica de la decisión impugnada, cuando dicha parte no disponga del derecho a interponer, con arreglo al artículo 173 del Tratado (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), un recurso directo contra tales actos, cuyas consecuencias sufre así sin haber podido solicitar su anulación. Dado que el artículo 184 del Tratado no tiene por objeto permitir que una parte impugne la aplicabilidad de cualquier acto de carácter general en apoyo de cualquier tipo de recurso, el acto general cuya ilegalidad se alega debe ser aplicable, directa o indirectamente, al asunto objeto del recurso y tiene que existir un vínculo jurídico directo entre la decisión individual impugnada y el acto general de que se trate.



A este respecto, las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA que la Comisión adoptó, pese a no constituir la base jurídica de la Decisión por la que se impone una multa a una empresa, ya que dicha Decisión se basa en los artículos 3 y 15, apartado 2, del Reglamento n° 17, determinan de un modo general y abstracto la metodología que la Comisión se obligó a seguir para determinar el importe de la multa impuesta en la Decisión y garantizan, por consiguiente, la seguridad jurídica de las empresas. Así pues, desde el momento en que quede de manifiesto que la Comisión determinó efectivamente el importe de la multa impuesta a la empresa siguiendo el método general que se impuso en sus Directrices, existe un vínculo jurídico directo entre la Decisión individual controvertida y el acto general constituido por dichas Directrices. Como la empresa implicada no podía solicitar la anulación de las Directrices como acto general, éstas pueden ser objeto de una excepción de ilegalidad.

(véanse los apartados 272 a 276)

13. Al determinar el importe de las multas en función de la gravedad y de la duración de la infracción correspondiente, la Comisión no está obligada a calcularlo partiendo de importes basa-

dos en el volumen de negocios de las empresas implicadas ni a garantizar que, en el caso de que se impongan multas a varias empresas implicadas en una misma infracción, los importes definitivos de las multas a las empresas resultantes de sus cálculos reflejen cualquier diferencia existente entre ellas en cuanto a su volumen de negocios global o a su volumen de negocios en el mercado del producto de que se trate.

(véase el apartado 278)

14. Al disponer que la Comisión puede imponer multas por importe de hasta el 10 % del volumen de negocios alcanzado durante el ejercicio económico precedente por cada una de las empresas que participaron en la infracción, el artículo 15, apartado 2, del Reglamento n° 17 exige que se reduzca la multa que finalmente se impone a la empresa en el caso de que ésta supere el 10 % de su volumen de negocios, independientemente de las operaciones de cálculo intermedias destinadas a tomar en consideración la gravedad y la duración de la infracción. Por consiguiente, dicha disposición no prohíbe a la Comisión que utilice en sus cálculos un importe intermedio que sea superior al 10 % del volumen de negocios de la empresa implicada, siempre que la multa que finalmente se imponga a dicha empresa no sobrepase este límite máximo. En este supuesto, no cabe reprocharle que algunos de los factores tenidos en

cuenta en sus cálculos, tales como la duración o las circunstancias atenuantes o agravantes, no influyan en el importe final de la multa, pues ello es consecuencia de la prohibición formulada en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento n° 17, que impide sobrepasar el 10 % del volumen de negocios de la empresa implicada.

(véanse los apartados 286 a 288 y 290)

15. El volumen de negocios contemplado en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento n° 17 es el volumen de negocios global de la empresa afectada, que es el único que da una indicación aproximada de la importancia y la influencia de dicha empresa en el mercado. Respetando el límite que establece dicha disposición, la Comisión puede determinar el importe de la multa partiendo del volumen de negocios que prefiera, en términos de extensión geográfica y de productos afectados.

(véase el apartado 306)

16. El hecho de que pueda considerarse circunstancia atenuante que la infracción de las normas sobre la competencia se interrumpa tras las primeras

intervenciones de la Comisión no significa que resulte imposible considerar circunstancia agravante la continuación de la infracción en dicha situación. En efecto, la reacción de una empresa ante la apertura de una investigación sobre sus actividades sólo puede valorarse teniendo en cuenta el contexto específico en cada caso. Como no cabe afirmar que la Comisión esté obligada, por regla general, a considerar circunstancia agravante la continuación de la infracción ni a considerar circunstancia atenuante el cese de la infracción, la eventualidad de que dicha institución califique este cese de circunstancia atenuante en un caso concreto no puede privarla de la facultad de considerar, en otro contexto, que la continuación de la infracción constituye una circunstancia agravante.

(véase el apartado 324)

17. El mero hecho de que, en sus decisiones anteriores, la Comisión considerase que ciertos elementos constituían circunstancias atenuantes para determinar la cuantía de la multa que procedía imponer por una infracción de las normas sobre la competencia no implica que esté obligada a efectuar la misma apreciación en una decisión posterior.

(véase el apartado 337)

18. Una Comunicación de la Comisión relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con acuerdos entre empresas crea expectativas legítimas sobre las que se basan las empresas que desean informar a la Comisión acerca de la existencia de un acuerdo. Habida cuenta de la confianza legítima que dicha Comunicación suscita en las empresas que desean cooperar con la Comisión, esta última debe ajustarse a ella al apreciar el valor de la cooperación de una empresa, a efectos de determinar el importe de la multa que procede imponer a la misma.

(véase el apartado 360)

19. Aun suponiendo que la Comisión hubiera otorgado a una empresa una reducción excesiva de su multa por infracción de las normas sobre la competencia, el respeto del principio de igualdad de trato debe conciliarse con el respeto del principio de legalidad, según el cual nadie puede invocar

en su provecho una ilegalidad cometida en favor de otro.

(véase el apartado 367)

20. Aunque el tipo de interés de demora aplicable a las multas por infracción de las normas sobre la competencia impuestas a las empresas no debe ser tan alto como para obligar en la práctica a las mismas a pagar las multas aunque crean tener buenas razones para impugnar la validez de la Decisión de la Comisión, esta última se encuentra, sin embargo, facultada para adoptar como punto de referencia un nivel superior al del tipo de interés ofrecido en el mercado al prestatario medio, en la medida en que sea necesario para desalentar las conductas dilatorias.

(véase el apartado 398)