

AUTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
de 21 de enero de 2004 \*

En el asunto T-217/03 R,

**Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV)**, con sede en París (Francia), representada por M<sup>es</sup> R. Collin y M. Ponsard, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

**República Francesa**, representada por los Sres. G. de Bergues y F. Million, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. P. Oliver y la Sra. O. Beynet, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto una demanda dirigida a obtener la dispensa de la obligación de constituir una garantía bancaria para evitar la recaudación de la multa de 480.000 euros impuesta por la Decisión 2003/600/CE de la Comisión, de 2 de abril de 2003, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 81 del Tratado CE (Asunto COMP/C.38.279/F3 — Carnes de vacuno francesas) (DO L 209, p. 12),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

dicta el siguiente

**Auto**

**Hechos y procedimiento**

- 1 Mediante la Decisión 2003/600/CE, de 2 de abril de 2003, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 81 del Tratado CE (Asunto COMP/C.38.279/F3 — Carnes de vacuno francesas) (DO L 209, p. 12; en lo sucesivo, «Decisión»), la Comisión declaró que la demandante había infringido el artículo 81 CE, apartado 1, al participar junto con la Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros des viandes (FNICGV), que representa, al igual que la demandante, a los mataderos del sector de la carne de vacuno, así como con cuatro federaciones representantes de los productores agrícolas y ganaderos, a saber, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Fédération nationale bovine (FNB), la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL), y los Jeunes agriculteurs (JA), en un acuerdo que tenía por objeto suspender las importaciones en Francia de carne de vacuno y fijar un precio mínimo para determinadas categorías de carne de vacuno (artículo 1 de la Decisión).

- 2 De la Decisión resulta que el 24 de octubre de 2001, en una situación de crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), conocida como «crisis de las vacas locas», la demandante y la FNICGV, por una parte, y la FNSEA, la FNB, la FNPL y los JA, por otra, celebraron un acuerdo, mediante el que determinaron precios mínimos y se comprometieron a suspender o al menos limitar las importaciones de carne de vacuno en Francia. Según la decisión, a finales del mes de noviembre e inicios del mes de diciembre de 2001, esas mismas federaciones celebraron un acuerdo oral con un objeto semejante.
- 3 En la Decisión, la Comisión estima que la celebración de esos dos acuerdos (en lo sucesivo, «acuerdos controvertidos») constituye una violación grave del artículo 81 CE e impone una multa de 480.000 euros a la demandante (artículo 3 de la Decisión).
- 4 El artículo 4 de la Decisión dispone que la multa debía hacerse efectiva en el plazo de tres meses a partir de la notificación de la Decisión. En el escrito de notificación de 9 de abril de 2003 se precisaba que si la demandante recurría ante el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión se abstendría de toda medida de recaudación, siempre que el crédito devengara intereses a partir de la fecha de terminación del plazo de pago y que se constituyera una garantía bancaria aceptable a más tardar en esa fecha.
- 5 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de junio de 2003, la demandante interpuso un recurso, al amparo del artículo 230 CE, párrafo cuarto, dirigido a la anulación de la Decisión impugnada y, con carácter subsidiario, a la supresión o la reducción de la multa que le había sido impuesta.
- 6 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de julio de 2003, la demandante formuló una demanda de medidas provisionales dirigida a obtener la dispensa de la obligación de constituir la garantía bancaria exigida como requisito para no recaudar inmediatamente la multa impuesta por la Decisión.

- 7 La Comisión presentó sus observaciones escritas sobre la demanda de medidas provisionales el 17 de julio de 2003.
- 8 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 7 de octubre de 2003 la República Francesa formuló una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto de 14 de octubre de 2003, el Presidente del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención de la República Francesa y la instó a presentar sus observaciones en la comparecencia.
- 9 A raíz de las observaciones de la Comisión, el Presidente del Tribunal de Primera Instancia autorizó la aportación por la demandante de determinados documentos complementarios, que fueron presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 16 de octubre de 2003.
- 10 La comparecencia ante el juez de medidas provisionales se celebró el 17 de octubre de 2003.
- 11 Las partes se comprometieron en la comparecencia a examinar la posibilidad de un fraccionamiento pactado del pago de la multa impuesta y a comunicar al Presidente del Tribunal de Primera Instancia el resultado de sus negociaciones. Éste fue comunicado por las partes el 7 de noviembre de 2003, a la vez que se presentaron determinados documentos relacionados con aquéllas.

## Fundamentos de Derecho

- 12 Conforme a lo dispuesto en los artículos 242 CE y 243 CE, en relación con el artículo 225 CE, apartado 1, el Tribunal de Primera Instancia podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar que se suspenda la ejecución del acto impugnado u ordenar las medidas provisionales necesarias.

- 13 El artículo 104, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia dispone que la demanda de medidas provisionales especificará las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que justifiquen a primera vista (*fumus boni iuris*) la concesión de la medida provisional solicitada. Estos requisitos son acumulativos, de manera que la demanda de suspensión de la ejecución debe ser desestimada cuando no se dé alguno de ellos [auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1996, SCK y FNK/Comisión, C-268/96 P(R), Rec. p. I-4971, apartado 30]. El juez de medidas provisionales procederá asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego (auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 2001, Austria/Consejo, C-445/00 R, Rec. p. I-1461, apartado 73).

### *Alegaciones de las partes*

#### *Sobre el *fumus boni iuris**

- 14 Para demostrar que se cumple el requisito relativo al *fumus boni iuris* la demandante alega dos motivos procedimentales y cuatro motivos de fondo dirigidos a la anulación de la Decisión.
- 15 En lo que se refiere a los motivos procedimentales, la demandante alega la vulneración del derecho de defensa y un vicio sustancial de forma, en razón de la falta de motivación en el pliego de cargos, por un lado, y en la Decisión, por otro, respecto a la observancia del límite máximo del 10 % del volumen de negocios para determinar la cuantía de la multa.
- 16 Por lo que se refiere a los motivos de fondo, la demandante alega, en primer lugar, que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación, al no haber demostrado la existencia de un acuerdo vertical entre las diferentes federaciones

de ganaderos y de mataderos después del 30 de noviembre de 2001. La Comisión se fundó únicamente en las declaraciones de las federaciones de ganaderos, sin poner de manifiesto documentos emanantes de las federaciones de mataderos que confirmaran su adhesión a ese supuesto acuerdo. Además, la Comisión omitió analizar la evolución de los precios en el mercado con posterioridad al 30 de noviembre de 2001.

- 17 En segundo lugar, la demandante afirma que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que los acuerdos controvertidos produjeron un efecto cuantificable en la competencia. Lo cierto es que la misma Comisión reconoció la falta de ese efecto en el período de duración del acuerdo de 24 de octubre de 2001, y no demuestra la existencia de efectos posteriores a la terminación de ese acuerdo. Además, el análisis de la Comisión según el cual el acuerdo de 24 de octubre tenía un objeto anticompetitivo no tiene en cuenta el contexto de crisis en el que aquél fue celebrado.
- 18 En tercer lugar, considera que la Comisión cometió un error de apreciación al concluir que en el presente caso era inaplicable el artículo 2 del Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO 1962, 30, p. 993; EE 08/01, p. 29). En contra de lo mantenido por la Comisión, la demandante niega que el acuerdo sea contrario a los objetivos del artículo 33 CE, ya que permitió, en especial, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola y estabilizar los mercados.
- 19 Por último, alega que la Comisión infringió el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos [81] y [82] del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), pues no expuso las informaciones sobre los volúmenes de negocios en que se basó para determinar la multa impuesta y no comprobó si la cuantía de ésta respetaba el límite del 10 % del volumen de negocios realizado por la demandante.

- 20 Con carácter subsidiario, la demandante mantiene que la multa impuesta debe ser anulada o reducida. Señala en este sentido, en primer lugar, que la Comisión infringió el punto 5, letra b), de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA (DO 1998, C 9, p. 3). Además, considera que la Comisión vulneró el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17, al fijar la multa de la demandante en 480.000 euros. Por último, la demandante estima que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación y de Derecho, en primer lugar, al calificar la conducta de la demandante de infracción «muy grave»; en segundo, al considerar las circunstancias atenuantes; en tercero, en su análisis del carácter secreto del acuerdo, y en cuarto, al determinar la duración del acuerdo, pues éste terminó el 30 de noviembre de 2001, y no el 11 de enero de 2002.
- 21 La Comisión opina que ninguno de los motivos invocados por la demandante puede cumplir el requisito relativo al *fumus boni iuris*.
- 22 Señala que el motivo referido a la falta de motivación en el pliego de cargos así como los motivos que pretenden la anulación o la reducción de la multa se exponen de modo demasiado conciso y sólo pueden ser comprendidos a la vista de los argumentos desarrollados en la demanda principal. Dado que no se ajustan a los criterios enunciados en el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 7 de mayo de 2002, Aden y otros/Consejo y Comisión (T-306/01 R, Rec. p. II-2387, apartado 52), deben ser declarados inadmisibles.
- 23 En cuanto a los demás motivos, son infundados en Derecho.

### Sobre la urgencia

- 24 La demandante considera que el requisito de urgencia concurre en el presente caso. Manifiesta que su situación financiera le imposibilita la constitución de una garantía bancaria por el importe de la multa, más los intereses.

- 25 La demandante señala en primer lugar que, conforme al artículo 2 de sus estatutos, su función es, en particular, la defensa moral y profesional de sociedades agrarias de interés colectivo, cooperativas, agrupaciones de productores de ganado y carne y filiales de esas entidades, así como la representación de sus afiliados, tanto ante los poderes públicos como ante las diversas organizaciones profesionales o interprofesionales. Así pues, no ejerce con carácter principal ninguna actividad que pueda generar ingresos, y conforme al artículo 6 de sus estatutos sus recursos económicos consisten en las cotizaciones de sus miembros y las subvenciones que le son otorgadas, en especial por el Estado, los departamentos o los municipios.
- 26 Según expone la demandante, en 2002 obtuvo ingresos de explotación de 1,84 millones de euros. Esos ingresos proceden principalmente de las cotizaciones de sus miembros (716.987 euros), las diversas subvenciones recibidas (311.408 euros), la percepción de la tasa de formación (140.099 euros) y los convenios de estudios anuales (321.292 euros). Señala que las cargas de explotación de 2002 se elevaron a 1,84 millones de euros, lo que le permitió obtener en el ejercicio 2002 un resultado de explotación de 3.306 euros, y un resultado neto de 921 euros.
- 27 Del balance del ejercicio 2002 resulta también que la demandante tiene fondos propios por valor de 162.980 euros. El presupuesto previsto para 2003 contempla un resultado de explotación negativo de 197.000 euros, lo que tendría como consecuencia una disminución de sus capitales propios.
- 28 La demandante presenta también dos cartas emitidas por dos bancos franceses, el 11 y el 13 de junio de 2003, en las que éstos comunican su negativa a constituir una garantía bancaria. La carta de 13 de junio de 2003 precisa que la cuantía solicitada excede con mucho del importe de los capitales propios de la demandante y que los resultados anuales de los tres últimos ejercicios no permiten prever la posibilidad de su incremento a medio plazo.

- 29 La gravedad de la situación financiera de la demandante se confirma también, a su juicio, por dos cartas de su auditor de cuentas, de 26 de mayo y 19 de junio de 2003. De ellas resulta que, en razón de la incertidumbre sobre la continuidad de la explotación de la demandante, el auditor se ha visto conducido a iniciar la primera fase de un «procedimiento de alerta» conforme al Code de commerce francés.
- 30 Alega asimismo que su incapacidad para prestar la garantía bancaria exigida es tanto más patente dado que es una federación constituida en forma de asociación. A diferencia de un grupo de sociedades, no existen lazos de capital entre ella y sus miembros. Su situación es pues diferente de la que originó la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia sobre la facultad de una sociedad del mismo grupo de remediar la imposibilidad de constituir una garantía bancaria por parte de la sociedad a la que se imputa la infracción, constituyendo la primera la garantía en lugar de la última.
- 31 Además, en su opinión, dado que sus estatutos no le facultan para vincular a sus afiliados, éstos no pueden asumir responsabilidad por las acciones de la demandante.
- 32 La Comisión considera que la demandante no ha probado de modo suficiente en Derecho que el requisito de urgencia se cumpla en el presente asunto.
- 33 Destaca en primer lugar que los documentos aportados por la demandante para justificar sus dificultades financieras son de escasa fuerza probatoria. La documentación fiscal correspondiente a sus cuentas del ejercicio 2002 consiste en una mera declaración fiscal, y no en las cuentas certificadas por el auditor de cuentas. En cuanto al presupuesto para 2003, se presenta en papel común, no firmado por su autor ni visado por el auditor de cuentas.

- 34 Según la Comisión, suponiendo incluso que los datos presentados por la demandante sean veraces, ésta no ha examinado en absoluto la posibilidad de que sus miembros le presten el apoyo necesario para constituir la garantía bancaria. Ahora bien, de las estimaciones ofrecidas por la demandante a la Comisión ésta deduce que el volumen de negocios realizado por las empresas afiliadas del sector bovino es de 1.475 millones de euros. A su juicio, es patente pues que, con la ayuda de sus afiliados, la demandante podría pagar la multa o constituir la garantía bancaria necesaria.
- 35 Por lo que respecta a los vínculos financieros entre la demandante y sus miembros y al argumento de que aquélla carece de toda facultad para vincular a éstos, la Comisión hace referencia al artículo 16 de los estatutos de la demandante, que prevé que, en caso de liquidación, si se pone de manifiesto un pasivo neto, éste será repartido entre los miembros afiliados a prorrata de las cotizaciones pagadas o pendientes de pago de los últimos cinco años. Así pues, en caso de impago de la multa y de liquidación de la demandante, la Comisión podría reclamar a los miembros de ésta el pago de la multa. Por tanto, la demandante no puede afirmar fundadamente que sus deudas no afectan a sus miembros.
- 36 Considera evidente que la demandante sólo existe en interés de sus miembros y que celebró los acuerdos controvertidos por cuenta y en interés de sus miembros.
- 37 En el supuesto de que los miembros de la demandante decidieran no constituir la garantía bancaria, y si el cobro de la multa mediante acción judicial condujera, en su caso, a la desaparición de aquélla, esta consecuencia no derivaría de la obligación impuesta por la Comisión, sino de la decisión de esos miembros. En estas circunstancias, falta la relación de causalidad directa y necesaria entre esa desaparición y la actuación de la Comisión [auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 4 de junio de 1996, SCK y FNK/Comisión, T-18/96 R, Rec. p. II-407, confirmado en casación por auto de 14 de octubre de 1996, SCK y FNK/Comisión, antes citado; auto del Presidente del Tribunal de Primera

Instancia de 14 de diciembre de 2000, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied /Comisión, T-5/00 R, Rec. p. II-4121, confirmado en casación por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2001, FEG/Comisión, C-7/01 P(R), Rec. p. I-2559].

### Sobre la ponderación de los intereses

- 38 La Comisión alega, en primer lugar, que según el presupuesto del ejercicio 2003 presentado por la demandante su patrimonio está en vías de disminuir, por lo que el riesgo financiero para la Comunidad se hace cada vez mayor. Además, puesto que la continuidad de la actividad de la demandante depende de la voluntad de sus afiliados, existe el riesgo de que éstos reduzcan sus cotizaciones a fin de que la Comisión no pueda percibir la multa. En el supuesto de que la demandante fuera objeto de liquidación, la Comisión tendría que intentar el cobro de la multa frente a cada miembro a prorrata de sus cotizaciones, lo que conllevaría costes, plazos y riesgos mayores.
- 39 Con carácter más general, la Comisión arguye que, en el supuesto de que las asociaciones de empresas, en razón de de sus escasos medios económicos propios, pudieran conseguir la dispensa de la constitución de una garantía bancaria sin que se tomen en consideración los recursos financieros de sus miembros, las empresas que proyecten conductas anticompetitivas estarían siempre interesadas en constituir una asociación de empresas para celebrar acuerdos contrarios al Derecho de la competencia.
- 40 Por último, la necesidad de salvaguardar la eficacia de las reglas comunitarias sobre la competencia y su fuerza disuasoria es tanto más importante en el presente caso, en el que la demandante ha participado en una infracción muy grave de las reglas comunitarias de la competencia (auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 28 de junio de 2000, Cho Yang Shipping/Comisión, T-191/98 R II, Rec. p. II-2551, apartado 54).

*Apreciación del juez de medidas provisionales*

Sobre el *fumus boni iuris*

- 41 Ha de reconocerse que al menos algunos de los motivos alegados por la demandante parecen a primera vista pertinentes, y en todo caso no totalmente infundados. Así es, en especial, por una parte, en lo que atañe al motivo según el que la Comisión fijó una multa que sobrepasa el umbral del 10 % del volumen de negocios de la demandante, y por otra, respecto al motivo de que la Decisión carece de motivación sobre ese límite máximo.
- 42 En lo referente al primero de esos dos motivos, merece señalarse que, en virtud del artículo 15, apartado 2, del Reglamento n° 17, las multas impuestas por la Comisión a las empresas y a las asociaciones de empresas con arreglo a los artículos 81 CE y 82 CE no pueden exceder en ningún caso del 10 % del volumen de negocios alcanzado durante el ejercicio económico precedente.
- 43 Cuando se trata de una asociación de empresas, el volumen de negocios que ha de considerarse debe ser calculado, en su caso, en relación con el volumen de negocios realizado por el conjunto de las empresas miembros de la asociación, al menos cuando, en virtud de sus normas internas, la asociación puede vincular a sus miembros (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 23 de febrero de 1994, CB y Europay/Comisión, asuntos acumulados T-39/92 y T-40/92, Rec. p. II-49, apartado 136; de 21 de febrero de 1995, SPO y otros/Comisión, T-29/92, Rec. p. II-289, apartado 385; de 22 de octubre de 1997, SCK y FNK/Comisión, asuntos acumulados T-213/95 y T-18/96, Rec. p. II-1739, apartado 252; de 14 de mayo de 1998, Finnboard/Comisión, T-338/94, Rec. p. II-1617, apartado 270, confirmada en casación por la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 2000, Finnboard/Comisión, C-298/98 P, Rec. p. I-10157, apartado 66).

- 44 En el presente asunto, hay que observar que la cuantía de la multa impuesta a la demandante representa aproximadamente el 25 % de sus ingresos de explotación, que ascendieron en 2002 a 1,84 millones de euros (véase el anterior apartado 26). En el supuesto de que el volumen de negocios de la demandante consista exclusivamente en esos ingresos de explotación, la cuantía de la multa impuesta sobrepasa pues con mucho el límite máximo del 10 % establecido por el Reglamento n° 17.
- 45 En la comparecencia la Comisión señaló que los estatutos de la demandante, y en particular sus artículos 2, 4, 5, 12 y 16, demuestran que aquélla estaba facultada para vincular a sus miembros y que por esa razón se justificaba la consideración de los volúmenes de negocios realizados por el conjunto de empresas afiliadas a la demandante.
- 46 La demandante contestó refutando que sus estatutos le permitan vincular a sus miembros. En la comparecencia indicó también que se habían celebrado varios acuerdos locales, lo que demuestra la falta de carácter obligatorio del acuerdo de 24 de octubre de 2001. En lo que se refiere al artículo 16 de sus estatutos, la demandante destacó que esa regla se aplica sólo al supuesto de que la disolución o la liquidación de la asociación sean decididas por la junta general, y no por tanto en caso de disolución de la asociación mediante un procedimiento de liquidación judicial.
- 47 Debe observarse que, conforme al artículo 2 de los estatutos de la demandante, ésta tiene por objeto, en especial, garantizar la defensa moral y profesional de sus afiliados (apartado 1), representarlos ante los poderes públicos y las diversas organizaciones profesionales e interprofesionales (apartado 2), promover el desarrollo de un sector cooperativo para la organización de la producción, la preparación y la venta del ganado, de la carne, de sus productos y subproductos, en el marco de la organización general del mercado de la carne (apartado 3), arbitrar en el caso de discrepancia sobre las zonas respectivas de influencia de sus organizaciones internas (apartado 4), facilitar la organización y el funcionamiento de las sociedades y las uniones por medio de su asesoramiento o de la puesta a

disposición de sus afiliados de expertos cualificados (apartado 5), y facilitar y ayudar a la creación de federaciones o de uniones regionales o departamentales (apartado 6).

48 Además, el artículo 4 de sus estatutos dispone que «la afiliación a la [FNCBV] conlleva el compromiso de cumplir los presentes estatutos así como todo reglamento interno que sea adoptado por el consejo de administración».

49 Según el artículo 5 de sus estatutos, «el consejo de administración puede decidir la separación de toda cooperativa o agrupación que incumpla los presentes estatutos o cuya actividad pueda perjudicar los intereses de la [FNCBV]».

50 El artículo 12 de los estatutos establece:

«El consejo de administración representa a la [FNCBV] frente a terceros [...] Representa a las organizaciones afiliadas frente a los poderes públicos y las organizaciones profesionales en lo que atañe a las políticas económicas y sociales que hayan sido previamente acordadas por las agrupaciones afiliadas. Estas agrupaciones sólo estarán vinculadas si previamente no han manifestado su oposición.»

51 Por último, el artículo 16 de los estatutos dispone:

«La disolución, la liquidación y la fusión con otra asociación sólo podrán ser acordadas por una junta general en la que estén presentes o representados al

menos dos tercios de los miembros afiliados [...] Si la liquidación pone de manifiesto un activo neto positivo, éste será destinado necesariamente a una obra nacional de interés cooperativo agrícola. De existir pasivo, éste será repartido entre los miembros afiliados a prorrata de las cotizaciones pagadas o pendientes de pago de los últimos cinco años.»

- 52 Merece recordarse además que, en las sentencias CB y Europay/Comisión, antes citada, y de 14 de mayo de 1998, Finnboard/Comisión, antes citada, se precisó que las asociaciones de que se trataba podían vincular a sus miembros frente a terceros, por ejemplo al celebrar acuerdos de venta por cuenta de sus miembros, y que éstos, en virtud de los estatutos de esas asociaciones, eran conjunta y solidariamente responsables de las obligaciones contraídas por aquéllas frente a terceros. En esas circunstancias, la Comisión podía fundadamente tener en cuenta los volúmenes de negocios realizados por los miembros de las asociaciones para calcular el límite máximo del 10 % (sentencias CB y Europay/Comisión, antes citada, apartado 138, y de 14 de mayo de 1998, Finnboard/Comisión, antes citada, apartados 275 y 280, confirmada en casación por sentencia de 16 de noviembre de 2000, Finnboard/Comisión, antes citada, apartado 66).
- 53 En la sentencia SCK y FNK/Comisión, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia precisó que la asociación de que se trataba podía, en virtud de sus estatutos, adoptar decisiones vinculantes para sus miembros, y acordar la separación de quienes no respetaran sus decisiones. En su análisis, el Tribunal de Primera Instancia consideró que la Comisión estaba facultada para tomar en consideración el volumen de negocios de los miembros, destacando que los estatutos de la asociación permitían expresamente que ésta vinculara a sus miembros (sentencia SCK y FNK/Comisión, antes citada, apartado 253).
- 54 Importa también señalar que en el auto Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, antes citado (apartado 56), el juez de medidas provisionales estimó, en el marco de su apreciación de la urgencia, que los estatutos de la asociación de que se trataba contenían reglas que

permitían a ésta vincular a sus miembros. Apreció a este respecto que, en virtud de los estatutos de la asociación, en primer lugar, los miembros estaban obligados a cumplir estrictamente las disposiciones de los estatutos, del reglamento interno y las decisiones del consejo de administración y de la junta, en segundo lugar, que un miembro podía ser expulsado de la asociación si dejaba de reunir los requisitos establecidos en los estatutos o en el reglamento interno, y por último, que un miembro podía ser amonestado, suspendido o sancionado con una multa de hasta 10.000 NLG si el consejo de administración estimaba que había actuado en contra de los estatutos, del reglamento interno o de las decisiones válidamente adoptadas por la asociación.

- 55 En el presente asunto, del artículo 4 de los estatutos de la demandante resulta que su consejo de administración puede adoptar un reglamento interno que sus miembros deben cumplir. Atendiendo a la sentencia SCK y FNK/Comisión, antes citada, no puede excluirse que esa posibilidad baste para estimar que la demandante puede vincular a sus miembros y que está justificada la consideración de los volúmenes de negocios realizados por éstos.
- 56 No obstante, a diferencia del asunto que dio lugar a esa sentencia, el artículo 12 de los estatutos de la demandante dispone que «los miembros sólo estarán vinculados si previamente no han manifestado su oposición». Parece pues posible deducir de ello que los estatutos de la demandante no le permiten vincular a sus miembros contra la voluntad de éstos.
- 57 Es también oportuno precisar que los estatutos de la demandante prevén que el consejo de administración puede acordar la separación de los miembros sólo cuando éstos incumplan los estatutos o cuando sus actividades puedan «perjudicar los intereses [de la FNCBV]» (artículo 5). Ahora bien, en el asunto que dio lugar a la sentencia SCK y FNK/Comisión, antes citada, los estatutos permitían a la asociación separar a los miembros que no cumplieran las «decisiones» del consejo de administración.

- 58 En el presente asunto, se observa que ni la demandante ni la Comisión han expuesto ejemplo ni explicación alguna que permitan a este juez de medidas provisionales determinar con precisión el alcance de las diferentes reglas de los estatutos de la demandante. Siendo así, y sin practicar diligencias de prueba que exceden del marco de un procedimiento de medidas provisionales, no es posible determinar con certeza si la demandante puede vincular a sus miembros en el sentido de la jurisprudencia aplicable, ni en particular si así ha ocurrido en el marco de la celebración de los acuerdos controvertidos.
- 59 En cualquier caso, de lo que precede resulta que el presente motivo no carece totalmente de fundamento. Además, este juez de medidas provisionales considera que la determinación de las circunstancias que permiten tomar en cuenta los volúmenes de negocio realizados por los miembros de una asociación de empresas con el fin de aplicar el límite máximo del 10 %, previsto por el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17, requiere un examen detenido y una apreciación que competen exclusivamente al juez del fondo.
- 60 En lo referente al segundo motivo, basado en la falta de motivación acerca del límite máximo de las multas, hay que recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63). El alcance de la obligación de motivación impuesta por el artículo 253 CE depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que haya sido adoptado (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartados 15 y 16, y Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 63).
- 61 Por lo que respecta a una decisión por la que se imponen multas a varias empresas por una infracción de las reglas comunitarias sobre la competencia, como en el presente caso, el alcance de la obligación de motivación debe apreciarse, en particular, a la luz del hecho de que la gravedad de las infracciones debe

determinarse en función de un gran número de factores, tales como, en particular, las circunstancias específicas del asunto, su contexto y el alcance disuasorio de las multas, y ello sin que se haya establecido una lista taxativa o exhaustiva de criterios que deban tenerse en cuenta obligatoriamente (auto del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 1996, SPO y otros/Comisión, C-137/95 P, Rec. p. I-1611, apartado 54).

- 62 Hay que observar que los considerandos 162 a 186 de la Decisión están dedicados a la aplicación del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17.
- 63 En el considerando 170 de la Decisión, la Comisión estima que el importe de las cotizaciones anuales percibidas por cada una de las empresas destinatarias de la Decisión supone un criterio objetivo de la importancia relativa de las distintas federaciones agrícolas y de su grado de responsabilidad en la comisión de la infracción constatada. En atención a ese criterio, la Comisión fijó el importe de base de la multa de la FNSEA en 20 millones de euros, y el de la FNCBV en 1/10 de ese importe.
- 64 En cambio, ningún considerando de la Decisión está dedicado al examen del potencial rebasamiento del límite máximo del 10 %, ni *a fortiori* a la apreciación de la posibilidad de considerar los volúmenes de negocio de los miembros de la demandante.
- 65 La Decisión no permite pues, a primera vista, que los interesados y el juez comunitario conozcan las razones por las que la Comisión estimó oportuno tener en cuenta esos volúmenes de negocio.

- 66 Recuérdese en este sentido que, puesto que el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que fue adoptado (véase el anterior apartado 60), la Comisión debe desarrollar su razonamiento de manera explícita cuando, en el marco de su práctica decisoria, adopta una decisión que se aleja sensiblemente de sus decisiones precedentes (véanse en este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1975, *Papiers peints/Comisión*, 73/74, Rec. p. 1491, apartado 31, y la sentencia SCK y FNK/Comisión, antes citada, apartado 226). Tanto más está así obligada la Comisión cuando, como parece ser el caso en el presente asunto (véanse los anteriores apartados 55 a 57), su decisión va más lejos que la doctrina jurisprudencial.
- 67 En estas circunstancias, y en contra de lo aducido por la Comisión, no puede excluirse, a primera vista, que en el presente asunto la Comisión hubiera debido exponer los factores que tuvo en cuenta para determinar el volumen de negocios que debía considerarse a fin de apreciar si la multa impuesta no excedía del límite máximo del 10 %.
- 68 Las anteriores consideraciones bastan para concluir que al menos una parte de los motivos alegados por la demandante no carece totalmente de fundamento y merece un examen detenido por el juez del fondo. En dicho contexto, ha de reconocerse la existencia en el presente asunto de un *fumus boni iuris*.

### Sobre la urgencia

- 69 Según jurisprudencia reiterada, una demanda de suspensión de la ejecución de la obligación de constituir una garantía bancaria exigida como requisito para que no se proceda al cobro inmediato del importe de una multa sólo puede acogerse si concurren circunstancias excepcionales (autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1982, *AEG/Comisión*, 107/82 R, Rec. p. 1549, apartado 6, y *FEG/Comisión*, antes citado, apartado 44). En efecto, la posibilidad

de exigir la constitución de una garantía pecuniaria está expresamente prevista para los procedimientos sobre medidas provisionales por los Reglamentos de Procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, y corresponde a una línea de actuación general y razonable de la Comisión (auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 5 de agosto de 2003, IRO/Comisión, T-79/03 R, Rec. p. II-3027, apartado 25).

- 70 La existencia de esas circunstancias excepcionales puede considerarse, en principio, demostrada cuando la parte que solicita la dispensa de constituir la garantía bancaria exigida aporta la prueba de la imposibilidad objetiva de constituir dicha garantía (auto IRO/Comisión, antes citado, apartado 26).
- 71 En lo relativo al patrimonio de la demandante, ésta alega que, habida cuenta de su situación financiera, la constitución de la garantía bancaria en su totalidad, con los gastos inherentes, provocaría su desaparición. En apoyo de esta aserción, hace referencia a la situación de su patrimonio a 31 de diciembre de 2002 (véanse los anteriores apartados 26 y 27). Además, aporta dos cartas emanantes de dos bancos franceses que rehúsan prestar la garantía bancaria necesaria, en razón en particular de la insuficiencia de su patrimonio.
- 72 La Comisión se ha limitado a alegar que los documentos contables presentados por la demandante carecían de fuerza probatoria ya que no habían sido debidamente firmados y certificados.
- 73 Merece señalarse en primer lugar que, a la vista de las observaciones escritas de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia autorizó que la demandante aportara el informe general de su auditor de cuentas sobre las cuentas del ejercicio 2002, así como su proyecto de presupuesto para 2003, firmado por el representante legal de la demandante. Estos documentos fueron presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 16 de octubre de 2003 y confirman los datos expuestos en los anteriores apartados 26 y 27.

- 74 En la comparecencia la demandante respondió a varias preguntas acerca de su patrimonio y explicó diversas partidas de su balance. A raíz de la comparecencia la demandante se comprometió a examinar la posibilidad de un fraccionamiento pactado del pago de la multa y a formular una propuesta en ese sentido a la Comisión.
- 75 El 7 de noviembre de 2003 la demandante y la Comisión informaron del resultado de sus negociaciones. Según éste, la demandante ofreció la constitución inmediata de una garantía bancaria por 60.000 euros y el pago de 140.000 euros a 31 de diciembre de 2003. Esa propuesta fue rechazada por la Comisión.
- 76 A la vista de las explicaciones facilitadas por la demandante, así como del contenido de su oferta, este juez de medidas provisionales estima suficientemente acreditadas sus observaciones según las cuales su propio patrimonio no le permite obtener fondos complementarios añadidos a los ya ofrecidos en el marco del presente procedimiento.
- 77 Debe recordarse sin embargo que, según una jurisprudencia asentada, el perjuicio de una asociación de empresas debe valorarse tomando en consideración la situación financiera de sus miembros, cuando los intereses objetivos de la asociación no presenten un carácter autónomo en relación con los de las empresas que la integran [autos de 14 de octubre de 1996, SCK y FNK/Comisión, antes citado, apartados 35 a 38, y de 14 de diciembre de 1999, HFB y otros/Comisión, C-335/99 P(R), Rec. p. I-8705, apartado 63).
- 78 Hay pues que examinar si en el presente asunto la situación financiera de la demandante debe apreciarse tomando en consideración la de sus miembros.

- 79 En la comparecencia la demandante ha señalado que, dado que en virtud de sus estatutos no puede vincular a sus miembros, es imposible estimar que sus intereses se confunden con los de aquéllos.
- 80 Ahora bien, aun si es verdad que en el presente caso existen dudas acerca de la posibilidad de que la demandante vincule a sus miembros en el sentido de la jurisprudencia aplicable (véanse los anteriores apartados 55 a 58), esa circunstancia no obliga ineludiblemente a concluir que las actuaciones de la demandante en el contexto de la crisis bovina en 2001 no servían a los intereses objetivos de sus afiliados. En efecto, de la jurisprudencia antes mencionada (véase en especial el auto de 14 de octubre de 1996, SCK y FNK/Comisión, antes citado, apartado 37) se desprende que para evaluar el grado de autonomía de los intereses objetivos de una asociación frente a los de sus miembros, puede tomarse en consideración la existencia de reglas internas que permitan a la asociación vincular a sus miembros. No obstante, la existencia de confusión de los intereses objetivos de la asociación y de los de sus miembros puede deducirse de otras circunstancias, ajenas a la existencia o la falta de tales reglas.
- 81 En su demanda de medidas provisionales, la demandante no ha expuesto ningún argumento que pueda demostrar que sus actuaciones no sirvieran a los intereses objetivos de sus miembros, y en particular a los de los miembros activos en la producción bovina.
- 82 En respuesta a una pregunta formulada al respecto en la comparecencia por este juez de medidas provisionales, la demandante manifestó que los organismos activos en el sector de mataderos, que sólo representan 30 de sus cerca de 330 afiliados, carecían de interés alguno en la celebración de los acuerdos controvertidos.
- 83 Ahora bien, ese argumento no está respaldado por ninguna explicación que permita al juez de medidas provisionales apreciar su pertinencia, y parece además, a primera vista, infundado. Este juez de medidas provisionales observa en este aspecto que la demandante no niega haber celebrado el acuerdo de 24 de octubre

de 2001 en calidad de representante de sus miembros activos en el sector de mataderos. Tampoco niega la demandante haber recibido el apoyo necesario de sus miembros para celebrar ese acuerdo. Es más, parece inconcebible que una federación nacional que, según sus estatutos, tiene por objeto la defensa moral y profesional de sus afiliados (véase el anterior apartado 47) pretenda haber obrado contra los intereses de sus miembros.

84 Esas circunstancias bastan para concluir que los intereses objetivos de la demandante no pueden ser calificados como autónomos en relación con los de sus miembros. Se desprende de ello que, conforme a la jurisprudencia citada en el anterior apartado 77, ha de apreciarse el riesgo de un perjuicio grave e irreparable como resultado de la constitución de la garantía bancaria tomando en consideración la dimensión y la potencia económica de las empresas afiliadas a la federación demandante.

85 Merece señalarse en este aspecto que la demandante no ha alegado, ni *a fortiori* probado que el conjunto de sus afiliados carecieran de la capacidad económica para prestar el apoyo financiero necesario para el pago de la multa o la constitución de la garantía bancaria, habida cuenta de las propuestas presentadas en el marco del presente procedimiento.

86 En respuesta a una pregunta formulada por este juez de medidas provisionales, la demandante reconoció que sería posible, en virtud de sus estatutos, aumentar las cotizaciones de sus afiliados, con carácter excepcional, a fin de pagar la multa o constituir la garantía bancaria. No obstante, para ello sería necesario en primer lugar, conforme al artículo 6 de sus estatutos, convocar el consejo de administración y que éste aprobara ese aumento, lo que requeriría algo de tiempo. Además, es poco verosímil que sus afiliados estén dispuestos a pagar cantidades superiores a sus cotizaciones anuales habituales.

87 En lo que concierne al riesgo de una potencial negativa de sus miembros a prestar la asistencia financiera necesaria para la supervivencia de la demandante, ha de señalarse que la voluntad unilateral de los miembros de una asociación carece de

incidencia en la apreciación de su situación económica, y que por tanto la posibilidad de una negativa unilateral por parte de aquéllos no puede afectar a esa apreciación (véase en este sentido el auto FEG/Comisión, antes citado, apartado 46). Además, ningún dato del procedimiento permite pensar que sería inconcebible que el consejo de administración aprobara una modificación parcial de las cotizaciones de los miembros más interesados en los acuerdos controvertidos, a saber, las empresas activas en el sector bovino.

- 88 Por lo que respecta a las modalidades de un aumento de las cotizaciones de los afiliados, la demandante no ha ofrecido ninguna explicación sobre los plazos precisos para que el consejo de administración pueda reunirse, aprobar el aumento de las cotizaciones de los afiliados y ejecutarlo.
- 89 Pues bien, del artículo 6 de los estatutos de la demandante resulta que «la cuantía y las modalidades de pago de las cotizaciones serán fijadas anualmente por el consejo de administración». Según el artículo 11, «el consejo de administración federal se reunirá al menos tres veces al año, previa convocatoria por su presidente, o en defecto de éste por su vicepresidente» y «se reunirá además a petición escrita de un tercio de los administradores». Así pues, los estatutos no parecen exigir plazos para la convocatoria del consejo de administración.
- 90 Atendiendo a esas reglas, y a falta de explicaciones precisas de las partes sobre este aspecto, este juez de medidas provisionales considera que un plazo de dos meses debería bastar para que el consejo de administración de la demandante pueda reunirse, aprobar el aumento de las cotizaciones de los afiliados y ejecutarlo.
- 91 Se desprende de lo anterior que la demandante ha demostrado de modo suficiente en Derecho la existencia de circunstancias excepcionales, en cuanto al riesgo de sufrir un perjuicio grave e irreparable si no se suspende la obligación de constituir la garantía bancaria exigida durante un período de dos meses a partir de la fecha de notificación del presente auto.

## Sobre la ponderación de los intereses

- 92 Es preciso ponderar tanto el interés de la demandante en evitar, en caso de que no pueda constituir una garantía bancaria, que se proceda al cobro inmediato de la multa, como el interés financiero de la Comunidad en recuperar el importe y, de forma más general, el interés público en preservar la eficacia de las normas comunitarias sobre la competencia y el alcance disuasorio de las multas impuestas por la Comisión (véanse en este sentido el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1989, *Publishers Association/Comisión*, 56/89 R, Rec. p. 1693, apartado 35; los autos del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 16 de junio de 1992, *Langnese-Iglo y Schöller Lebensmittel/Comisión*, asuntos acumulados T-24/92 R y T-28/92 R, Rec. p. II-1839, apartado 28 ; de 15 de junio de 1994, *Société commerciale des potasses et de l'azote y Entreprise minière et chimique/Comisión*, T-88/94 R, Rec. p. II-401, apartado 32, y *Cho Yang Shipping/Comisión*, antes citado, apartado 53).
- 93 En lo que atañe a los intereses financieros de la Comunidad, hay que señalar en primer lugar que, según se apreció antes, el patrimonio de la demandante no le permite pagar la totalidad de la multa ni constituir la totalidad de la garantía bancaria exigida. Además, atendiendo a las explicaciones de la demandante sobre el artículo 16 de sus estatutos (véase el anterior apartado 46), cabe dudar de la posibilidad de que la Comisión lograra el pago de la multa por los miembros de la demandante en caso de liquidación de ésta. En cualquier caso, como la propia Comisión ha reconocido en sus observaciones escritas, ese procedimiento de cobro representaría costes, plazos y riesgos acrecentados. Dadas estas circunstancias, parece que los intereses financieros de la Comisión se protegen mejor concediendo a la demandante el plazo preciso para solicitar la ayuda financiera voluntaria de sus afiliados.
- 94 En segundo lugar, los intereses financieros de la Comisión quedan también protegidos por el compromiso de la demandante de constituir una garantía bancaria y pagar una cantidad que cubran una parte apreciable de la multa.

- 95 En lo que se refiere al interés público inherente a la preservación de la eficacia de las reglas comunitarias sobre la competencia y del alcance disuasorio de las multas impuestas por la Comisión, ha de apreciarse que ésta no ha demostrado de qué forma perjudicaría ese interés, en el presente asunto, la concesión de una suspensión parcial y temporal.
- 96 En razón de esas consideraciones, parece adecuado conceder a la demandante la suspensión durante dos meses a partir de la fecha de notificación del presente auto de la obligación de constituir la garantía bancaria exigida, bajo la condición de que en un plazo de cuatro semanas a partir de la misma fecha pague 140.000 euros a la Comisión y constituya a favor de ésta una garantía bancaria por 60.000 euros, o alternativamente constituya a favor de la Comisión una garantía bancaria por 200.000 euros. Se ha de precisar que, al término del período de suspensión, la demandante deberá, por tanto, bien pagar el resto de la multa pendiente, más los intereses, bien constituir una garantía bancaria por ese importe.
- 97 Ha de señalarse, por lo demás, que el artículo 108 del Reglamento de Procedimiento faculta al juez de medidas provisionales para modificar o revocar el auto de medidas provisionales en cualquier momento si varían las circunstancias [auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 4 de abril de 2002, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, T-198/01 R, Rec. p. II-2153, apartado 123, confirmado en casación por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2002, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-232/02 P(R), Rec. p. I-8977]. De esta jurisprudencia resulta que el juez de medidas provisionales interpreta el «cambio de circunstancias» en el sentido, en particular, de las circunstancias de hecho que puedan modificar la apreciación en el caso concreto del criterio de urgencia. Además, según el Tribunal de Justicia, esa posibilidad corresponde al carácter fundamentalmente revisable en el Derecho comunitario de las medidas concedidas por el juez de medidas provisionales [auto del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 2002, Comisión/Artegodan, C-440/01 P(R), Rec. p. I-1489].
- 98 Corresponderá pues en su caso a la Comisión dirigirse al Tribunal de Primera Instancia en el supuesto de que estimara que ha tenido lugar un cambio de circunstancias que pueda modificar la presente decisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

resuelve:

- 1) Suspender durante dos meses a partir de la fecha de notificación del presente auto la obligación de la demandante de constituir a favor de la Comisión una garantía bancaria para evitar la recaudación inmediata de la multa que le fue impuesta por el artículo 3 de la Decisión 2003/600/CE de la Comisión, de 2 de abril de 2003, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 81 del Tratado CE (Asunto COMP/C.38.279/F3 — Carnes de vacuno francesas), bajo la condición de que en un plazo de cuatro semanas a partir de la misma fecha pague 140.000 euros a la Comisión y constituya a favor de ésta una garantía por 60.000 euros, o alternativamente constituya a favor de la Comisión una garantía bancaria por 200.000 euros.
  
- 2) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 21 de enero de 2004.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesterdorf