

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 11 de diciembre de 2007 \*

En el asunto C-280/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 8 de noviembre de 2005, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de junio de 2006, en los procedimientos

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

contra

**Ente tabacchi italiani — ETI SpA,**

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,  
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA,**

y

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,  
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA**

\* Lengua de procedimiento: italiano.

contra

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

**Ente tabacchi italiani — ETI SpA,**

y

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,  
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA**

contra

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

**Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato,**

**Ente tabacchi italiani — ETI SpA,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis y U. Löhmus, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Ilešič (Ponente), J. Klučka, E. Levits y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;  
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de mayo de 2007;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Ente tabacchi italiani — ETI SpA, por la Sra. S. D'Alberti y los Sres. A. Clarizia y L. D'Amario, avvocati;
  
- en nombre de Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. y Philip Morris International Management SA, por los Sres. L. Di Via, C. Tesauro y P. Leone, avvocati;
  
- en nombre del Gobierno italiano, por los Sres. I.M. Braguglia y F. Arena, en calidad de agentes, asistidos por Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. F. Castillo de la Torre y V. Di Bucci, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de julio de 2007;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 81 CE y siguientes y de los principios generales del Derecho comunitario.
  
- 2 Dicha demanda se presentó en el marco de los litigios entre la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad Garante de la Competencia y del Mercado; en lo sucesivo, la «Autorità Garante»), el Ente tabacchi italiani — ETI SpA, Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. y Philip Morris International Management SA (en lo sucesivo, por lo que se refiere al conjunto de estas cinco últimas sociedades, «sociedades del grupo Philip Morris»), así como la Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (Administración autónoma de monopolios del Estado; en lo sucesivo, «AAMS»), en relación con una concertación sobre el precio de venta de los cigarrillos.

### **Marco jurídico**

- 3 En el Derecho italiano, la Ley n° 287, por la que se adoptan disposiciones relativas a la defensa de la competencia y del mercado (norme per la tutela della concorrenza e del mercato), de 10 de octubre de 1990 (GURI n° 240, de 13 de octubre de 1990, p. 3; en lo sucesivo, «Ley n° 287/90»), contiene, en particular, en su título I, las siguientes disposiciones:

*«Artículo 1*

[...]

1. Las disposiciones de esta Ley, dirigida, conforme al artículo 41 de la Constitución, a la protección y garantía del derecho a la iniciativa económica, son aplicables a las concertaciones, los abusos de posición dominante y las concentraciones de empresas que no estén comprendidos en el ámbito de aplicación de los artículos 65 y/o 66 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de los artículos 85 y/u 86 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), de los reglamentos de la CEE y de los actos comunitarios de análoga validez normativa.

[...]

4. La interpretación de las disposiciones contenidas en este título se realizará con arreglo a los principios del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas en materia de competencia.

*Artículo 2*

[...]

1. Se considerarán concertaciones los acuerdos o las prácticas concertadas entre empresas, así como las decisiones de consorcios, asociaciones de empresas y otros organismos similares, incluso cuando se hayan adoptado sobre la base de disposiciones estatutarias o reglamentarias.

2. Quedan prohibidas las concertaciones entre empresas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear sustancialmente el juego de la competencia en el mercado nacional o en una parte importante de él, también mediante actividades que consistan en:

- a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones contractuales;
- b) impedir o limitar la producción, el mercado o el acceso al mercado, las inversiones, el desarrollo técnico o el avance tecnológico;
- c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento;
- d) aplicar a terceros contratantes con quienes se mantengan relaciones comerciales condiciones objetivamente diferentes para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una injustificada desventaja competitiva;
- e) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

3. Las concertaciones prohibidas serán nulas de pleno derecho.»

- 4 El título II de esta Ley está consagrado a la Autorità Garante, establecida por el artículo 10, apartado 1. El artículo 15, apartado 1, de dicha Ley, que figura en este título II, dispone:

«Cuando la [Autorità Garante] [...] determine la existencia de una infracción de los artículos 2 o 3, fijará un plazo para que las empresas y entidades implicadas abandonen dicha conducta. En caso de infracciones graves, habida cuenta de su gravedad y duración, impondrá asimismo una multa administrativa de hasta el 10 % del volumen de negocios registrado, en el ejercicio anterior al de la notificación del requerimiento, por la empresa o la entidad implicada y fijará los plazos en que la empresa debe cumplir con el pago de la sanción.»

- 5 El artículo 31, que figura en el título VI de la Ley n° 287/90, dispone:

«Las multas administrativas impuestas como consecuencia de una infracción de esta Ley se ajustarán a las disposiciones del capítulo I, partes I y II, de la Ley n° 689, de 24 de noviembre de 1981, en la medida en que éstas sean aplicables.»

- 6 El 8 de diciembre de 1927 se promulgó el Real Decreto-ley n° 2258 por el que se constituía la AAMS (istitutivo dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, GURI n° 288, de 14 de diciembre de 1927). A este órgano administrativo del Estado, que dependía del Ministerio de Economía y Hacienda, se le confió, hasta febrero de 1999, la gestión del monopolio del tabaco. Posteriormente, la AAMS continuó ejerciendo funciones públicas en el sector del tabaco. Además, lleva a cabo

una actividad comercial en el sector de los juegos de azar, en particular en el de las loterías. La AAMS es autónoma, tanto desde el punto de vista técnico-administrativo como financiero y contable, pero no goza de personalidad jurídica propia.

- 7 A partir del 1 de marzo de 1999, todas las actividades de producción y comercialización en el sector del tabaco atribuidas hasta entonces a la AAMS se transfirieron a otro organismo público creado mediante el Decreto Legislativo n° 283 relativo a la constitución de la Oficina de tabacos italianos (istituzione dell'Ente tabacchi italiani), de 9 de julio de 1998 (GURI n° 190, de 17 de agosto de 1998, p. 3; en lo sucesivo «Decreto Legislativo n° 283/98»). Este organismo se hizo cargo de los activos y pasivos de la AAMS relativos a las ramas de actividad que le habían sido confiadas. Mediante decisión de su consejo de administración de 23 de junio de 2000, se transformó en una sociedad anónima, denominada Ente tabacchi italiani — ETI Spa (en lo sucesivo, «ETI»). En un primer momento, el Ministerio de Economía y Hacienda poseía el 100 % del capital de esta sociedad. Tras una licitación organizada por este Ministerio en 2003 el ETI fue privatizado, pasando a estar bajo el control absoluto de British American Tobacco plc (en lo sucesivo, «BAT»), sociedad holding inglesa perteneciente al grupo BAT-British American Tobacco.

### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

- 8 Tras una investigación iniciada en junio de 2001, la Autorità Garante, mediante decisión de 13 de marzo de 2003, declaró que las distintas sociedades del grupo Philip Morris habían celebrado y ejecutado, primero con la AAMS y después con el ETI, un acuerdo cuyo objeto y efecto fue la distorsión de la competencia en cuanto al precio de venta de los cigarrillos en el mercado nacional entre 1993 y 2001, y que infringía el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Ley n° 287/90. La Autorità Garante impuso multas administrativas por un importe total de 50 millones de euros en lo que respecta a las sociedades del grupo Philip Morris y de 20 millones de euros en lo que respecta al ETI.

- 9 En su decisión, la Autorità Garante imputó al ETI el comportamiento adoptado por la AAMS en el período anterior al 1 de marzo de 1999, basándose en que está última, después de que el Ente tabacchi italiani, que luego pasó a ser el ETI, hubiese empezado a operar, había cesado de realizar actividades de producción y comercialización en el sector del tabaco. En tales circunstancias, aun teniendo en cuenta el hecho de que la AAMS no había dejado de existir, el ETI era, en virtud del criterio de la continuidad económica, el sucesor de la AAMS.
- 10 Esta decisión fue impugnada por la totalidad de las empresas afectadas ante el Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Éste desestimó el recurso de las sociedades del grupo Philip Morris y estimó parcialmente el recurso del ETI, anulando la antedicha decisión en la medida en que imputaba a éste la responsabilidad de los hechos cometidos por la AAMS. Dicho tribunal basó su apreciación en el criterio de la responsabilidad personal.
- 11 El Consiglio di Stato, ante el cual se habían recurrido las sentencias del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, mediante una primera resolución de 8 de noviembre de 2005, desestimó los recursos del ETI y de las sociedades del grupo Philip Morris en tanto en cuanto éstos negaban la existencia de una infracción de las normas sobre competencia. En lo que se refiere a la imputación al ETI del comportamiento de la AAMS, el Consiglio di Stato señala, en la resolución de remisión, que la transferencia de las actividades de la AAMS al Ente tabacchi italiani ha marcado una clara discontinuidad respecto del modelo organizativo de gestión anterior. Dicho modelo, antes de que las actividades de que se trata fuesen transferidas al Ente tabacchi italiani, que luego paso a ser el ETI, se caracterizaba por la asignación a la AAMS, en su condición de administración autónoma del Estado, de una combinación de funciones económicas y funciones administrativas de carácter público, de modo que se creaba una dependencia con respecto al poder político. Esta conexión ya no se reproduce en el caso de la nueva entidad, cuyas actividades son exclusivamente empresariales. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que la AAMS, aunque ya no desarrolla actividades comerciales en el sector del tabaco, continúa ejerciendo una actividad económica sujeta al Derecho de la competencia. Según el Consiglio di Stato, estas particularidades se oponen a la aplicación del criterio de la continuidad económica.

12 No obstante, el Consiglio di Stato consideró oportuno preguntar al Tribunal de Justicia acerca de los criterios que deben aplicarse en el marco del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas en materia de competencia, al cual se remite el artículo 1, apartado 4, de la Ley n° 287/90. Por ello, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Qué criterio ha de seguirse, con arreglo a los artículos 81 [CE] y siguientes y a los principios generales del Derecho comunitario, para determinar la empresa que debe ser sancionada por vulnerar normas en materia de competencia, en el caso de que, en el ámbito de un comportamiento sancionado de modo unitario, la parte final del comportamiento haya sido realizada por una empresa que ha sucedido, en el sector económico de que se trata, a la empresa originaria y [esta última], aunque sin haberse extinguido, haya dejado de operar como empresa mercantil, al menos en el sector afectado por la medida sancionadora?
- 2) Al determinar la entidad que debe ser sancionada, ¿puede la autoridad competente para la aplicación de las normas sobre competencia apreciar discrecionalmente si concurren circunstancias que justifiquen la imputación al sucesor económico de la responsabilidad por infracciones de las normas sobre competencia cometidas por la persona jurídica a la que sucede, aun cuando esta última no haya dejado de existir en la fecha de la decisión, de modo que el efecto útil de las normas sobre la competencia no se vea comprometido por los cambios introducidos en la forma jurídica de las empresas?»

### **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

13 Al haber expresado la Comisión de las Comunidades Europeas, dudas sobre la competencia del Tribunal de Justicia, procede examinar en primer lugar esta cuestión.

*Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 14 La Comisión expone que los litigios principales versan sobre la validez de una decisión de una autoridad nacional de la competencia que, antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1), ha aplicado exclusivamente las disposiciones nacionales que prohíben las prácticas colusorias, y no el artículo 81 CE.
- 15 Estima que el artículo 1, apartado 4, de la Ley n° 287/90, según la cual las disposiciones del título I de esta Ley serán interpretadas con arreglo a los principios del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas en materia de competencia, carece de relevancia a este respecto. En efecto, a juicio de la Comisión, en los litigios principales, se trata de determinar cuáles son «las empresas y las entidades implicadas» en el sentido del artículo 15 de esta Ley así como el régimen de multas administrativas previsto en el artículo 31 de dicha Ley, artículos que forman parte, respectivamente, de los títulos II y VI de ésta. Según la Comisión, el antedicho artículo 1, apartado 4, podría aplicarse en caso de que se tratase de interpretar el concepto de empresa, que es común a los artículos 81 CE y 2 de la Ley n° 287/90, pero no para determinar a qué empresas hay que sancionar.
- 16 La Comisión añade que, incluso en el supuesto de que se admitiera que la remisión que hace la Ley n° 287/90 a los principios del Derecho comunitario fuera de aplicación a los asuntos principales, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conduciría, no obstante, a declarar la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales. A este respecto, la Comisión cita la sentencia de 28 de marzo de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec. p. I-615), y subraya que la Ley antedicha no señala que los órganos jurisdiccionales nacionales estén obligados a aplicar, de forma absoluta e incondicional, las interpretaciones dadas por el Tribunal de Justicia.
- 17 En relación con este último aspecto, la Comisión observa que el Tribunale amministrativo regionale del Lazio basó su sentencia en las disposiciones italianas en materia de multas administrativas, a las cuales se remite el artículo 31 de la Ley

nº 287/90. Asimismo, según la Comisión, el Consiglio di Stato se ha apoyado en los argumentos que la Autorità Garante deriva del Derecho italiano en materia de responsabilidad. A su juicio, esto demuestra que, para los jueces y juristas italianos, el Derecho comunitario constituye únicamente un elemento más entre otros a los efectos de interpretar las disposiciones nacionales aplicables.

- 18 Por el contrario, el ETI y las sociedades del grupo Philip Morris consideran que el Tribunal de Justicia es competente para conocer de la cuestión prejudicial. Sin pronunciarse sobre la competencia del Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano subraya que una respuesta de éste le resultaría útil al Consiglio di Stato, habida cuenta de la remisión al Derecho comunitario que se hace en el artículo 1, apartado 4, de la Ley nº 287/90.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 19 El artículo 234 CE constituye un instrumento de cooperación judicial que permite al Tribunal de Justicia facilitar a los tribunales nacionales los elementos de interpretación del Derecho comunitario que pueden serles de utilidad para apreciar los efectos de una disposición de Derecho nacional controvertida en el litigio que deban dirimir (sentencias de 15 de mayo de 2003, Salzmann, C-300/01, Rec. p. I-4899, apartado 28 y la jurisprudencia allí citada, y de 4 de diciembre de 2003, EVN y Wienstrom, C-448/01, Rec. p. I-14527, apartado 77).
- 20 Cuando la petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencias Salzmann, antes citada, apartado 29, y de 18 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, Rec. p. I-6199, apartado 43).

- 21 Confrontado a peticiones de este tipo, en las que las normas comunitarias cuya interpretación se había solicitado eran únicamente aplicables en virtud de una remisión efectuada por el Derecho interno, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, cuando una normativa nacional se atiene, para resolver una situación puramente interna, a las soluciones aplicadas en Derecho comunitario, existe un interés comunitario manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho comunitario reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 18 de octubre de 1990, Dzodzi, C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763, apartado 37; de 17 de julio de 1997, Leur-Bloem, C-28/95, Rec. p. I-4161, apartado 32; de 11 de enero de 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Rec. p. I-207, apartado 32; de 29 de abril de 2004, British American Tobacco, C-222/01, Rec. p. I-4683, apartado 40, y de 16 de marzo de 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Rec. p. I-2505, apartado 16).
- 22 En efecto, ni del tenor del artículo 234 CE ni de la finalidad del procedimiento establecido por dicho artículo se desprende que los autores del Tratado CE hayan pretendido excluir de la competencia del Tribunal de Justicia las remisiones prejudiciales referentes a una disposición comunitaria en el caso concreto en que el Derecho nacional de un Estado miembro se remita al contenido de esa disposición para determinar las normas aplicables a una situación puramente interna de ese Estado (sentencias, Dzodzi, antes citada, apartado 36; Leur-Bloem, antes citada, apartado 25, y de 14 de diciembre de 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Rec. p. I-11987, apartado 19).
- 23 En lo que respecta a la aplicación de la jurisprudencia mencionada a la presente petición de decisión prejudicial, es preciso señalar que las disposiciones del título I de la Ley nº 287/90 se atienen, para resolver una situación puramente interna, a las soluciones aplicadas en Derecho comunitario.
- 24 En efecto, el artículo 1, apartado 4, de esta Ley establece que la interpretación de las disposiciones del título I de ésta se realizará con arreglo a los principios del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas en materia de competencia. Los artículos 2 y 3 de dicha Ley, que forman parte del mismo título, reproducen, *mutatis mutandi*, el tenor de los artículos 81 CE y 82 CE.

- 25 Además, ni del tenor del artículo 1, apartado 4, de la Ley n° 287/90, ni de la resolución de remisión, ni del resto de los documentos que obran en poder del Tribunal de Justicia se puede inferir que la remisión al Derecho comunitario que contiene dicha disposición esté sujeta a condición alguna.
- 26 Por lo tanto, conforme a la jurisprudencia mencionada, existe un interés comunitario manifiesto en que, cuando se susciten dudas en el marco de la aplicación de la remisión efectuada por el Derecho interno, las normas del Derecho comunitario puedan recibir una interpretación uniforme a través de las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas en respuesta a una petición de decisión prejudicial.
- 27 En cuanto a la alegación de la Comisión según la cual a los litigios principales les son aplicables exclusivamente los títulos II y VI de la Ley n° 287/90, de forma que el artículo 1, apartado 4, de esta Ley, que forma parte del título I de ésta, no resultaría pertinente, es preciso señalar que el Consiglio di Stato no comparte esta apreciación ya que ha motivado expresamente la remisión prejudicial haciendo referencia al mencionado artículo 1, apartado 4. A este respecto, procede recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia verificar la exactitud del marco normativo definido por el juez nacional bajo su propia responsabilidad (véanse, en este sentido, las sentencias Salzmänn, antes citada, apartado 31; de 1 de diciembre de 2005, Burtcher, C-213/04, Rec. p. I-10309, apartado 35, y de 7 de junio de 2007, van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, Rec. p. I-4233, apartado 22).
- 28 Finalmente, con respecto a la alegación de la Comisión según la cual el Derecho comunitario es únicamente un elemento más entre otros a los efectos de interpretar las disposiciones del título I de la Ley n° 287/90 y los tribunales italianos no están obligados a aplicar, de forma absoluta e incondicional, las interpretaciones dadas por el Tribunal de Justicia, basta señalar que la Autorità Garante y el Tribunale amministrativo regionale del Lazio basaron su decisión y su sentencia en la normativa y la jurisprudencia comunitaria, y que el Consiglio di Stato motivó su

remisión prejudicial explicando que ésta resultaba necesaria a efectos de conocer el criterio que debe tomarse en consideración de conformidad con los principios del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas en materia de competencia a los que se remite el artículo 1, apartado 4, de la Ley nº 287/90.

- 29 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia es competente para conocer de la petición de decisión prejudicial.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 30 Mediante sus dos cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, cuáles son, en virtud de los artículos 81 CE y siguientes y, en su caso, de cualquier otra norma pertinente del Derecho comunitario, los criterios que han de seguirse para determinar la empresa que debe ser sancionada por vulnerar las normas en materia de competencia en un caso de sucesión de empresas, y, en concreto, cuando la parte final de una infracción de este tipo ha sido realizada por el sucesor económico de la entidad que inició la infracción y esta última entidad no haya dejado de existir, aunque ya no opere en el sector económico afectado por la sanción.

### *Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 31 Según el ETI, el criterio pertinente es el de la responsabilidad personal. A su juicio, sólo es posible dejar de aplicar este criterio en circunstancias excepcionales, para

proteger el efecto útil de las normas sobre competencia. En estos casos, la responsabilidad de la infracción podría imputarse a una persona distinta de la que poseía el control de la empresa en el momento de la infracción, aun cuando esta última no haya dejado de existir.

32 Sin embargo, en su opinión, esas circunstancias excepcionales no se dan cuando, como en los asuntos principales, es posible imputar la responsabilidad de la infracción a la persona que explotaba la empresa en el momento en el que dicha infracción se cometió.

33 Las sociedades del grupo Philip Morris estiman que el criterio de la responsabilidad personal se aplica en todos los casos en que la persona que ha llevado a cabo materialmente el acto infractor aún existe, ejerce actividades empresariales y se encuentra en condiciones de cumplir con la decisión de la autoridad de la competencia que ha impuesto la sanción.

34 Estas sociedades señalan que, aparte del caso en que desaparece el sujeto de Derecho derivándose de ello la imposibilidad de imponerle sanciones, el ordenamiento jurídico comunitario no admite excepciones a la aplicación del criterio de la responsabilidad personal. A su juicio, el empleo del criterio de la continuidad económica sólo está justificado cuando es necesario para asegurar la aplicación efectiva de las normas sobre competencia.

35 Según el Gobierno italiano, el criterio de la continuidad económica comprende la responsabilidad de la persona que continuó y llevó a término el comportamiento contrario a las normas sobre competencia iniciado por otra persona siempre que la empresa implicada en la infracción y transferida de una persona a otra sea idéntica desde el punto de vista económico, estructural y funcional. A este respecto, indica

que resulta indiferente que la persona que haya cedido la empresa exista aún formalmente y ejerza otras actividades o no.

36 A juicio del Gobierno italiano, en el presente asunto, del Decreto Legislativo nº 283/98 se desprende que, efectivamente, la empresa gestionada por la AAMS y la gestionada por el Ente tabacchi italiani, que luego pasó a ser el ETI, es la misma empresa. Además, en su opinión, la AAMS y el ETI están unidos por vínculos estructurales, consistentes en que ambos son emanaciones del Ministerio de Economía y Hacienda.

37 Según la Comisión, cuando la infracción ha sido cometida por una empresa gestionada por un organismo de un Estado miembro dotado de un poder de decisión propio y la actividad económica afectada se ha cedido a otro sujeto de Derecho, las sanciones relativas a ese comportamiento deben imponerse al organismo del Estado si éste, después de la cesión, ha continuado ejerciendo una actividad empresarial, incluso en sectores distintos del afectado por dicho comportamiento. En cambio, las sanciones deben imponerse al sujeto de Derecho que haya adquirido la actividad económica en cuestión si, después de la cesión, el mencionado organismo del Estado cesa de ejercer actividades empresariales.

#### *Respuesta del Tribunal de Justicia*

38 De la jurisprudencia se desprende que el Derecho comunitario de la competencia tiene por objeto las actividades de las empresas (sentencia de 7 de enero de 2004, Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, Rec. p. I-123, apartado 59) y que el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de la naturaleza jurídica de dicha entidad y de su modo de financiación

(véanse, en particular, las sentencias de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartado 112; de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C-222/04, Rec. p. I-289, apartado 107, y de 11 de julio de 2006, FENIN/Comisión, C 205/03 P, Rec. p. I-6295, apartado 25).

- 39 Cuando una entidad de este tipo infringe las normas sobre competencia, le incumbe a ella, conforme al principio de responsabilidad personal, responder por esta infracción (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de julio de 1999, Comisión/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, Rec. p. I-4125, apartado 145, y de 16 de noviembre de 2000, Cascades/Comisión, C-279/98 P, Rec. p. I-9693, apartado 78).
- 40 Por lo que se refiere a la cuestión de determinar en qué circunstancias una entidad que no es la autora de la infracción puede, sin embargo, ser sancionada por ella, procede observar, en primer lugar, que está comprendida dentro de ese supuesto la situación en la que la entidad que ha cometido la infracción ha dejado de existir jurídicamente (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Anic Partecipazioni, antes citada, apartado 145) o económicamente. Sobre este último aspecto, procede considerar que existe el riesgo de que una sanción impuesta a una empresa que continúa existiendo jurídicamente, pero que ya no ejerce actividades económicas, pueda carecer de efecto disuasivo.
- 41 A continuación, procede señalar que, si no estuviese prevista la posibilidad de imponer una sanción a una entidad distinta de la que cometió la infracción, las empresas podrían eludir las sanciones simplemente por el hecho de que su identidad se hubiese visto modificada como consecuencia de reestructuraciones, cesiones u otros cambios de carácter jurídico u organizativo. De este modo, se pondría en peligro el objetivo de reprimir los comportamientos contrarios a las normas sobre competencia y de impedir su repetición por medio de sanciones disuasivas (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión, 41/69, Rec. p. 661, apartado 173; de 29 de junio de 2006, Showa Denko/Comisión, C-289/04 P, Rec. p. I-5859, apartado 61, y de 7 de junio de 2007, Britannia Alloys & Chemicals/Comisión, C-76/06 P, Rec. p. I-4405, apartado 22).

- 42 Por consiguiente, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, cuando una entidad que ha cometido una infracción de las normas sobre competencia es objeto de un cambio jurídico u organizativo, este cambio no produce necesariamente el efecto de crear una nueva empresa exenta de responsabilidad por comportamientos contrarios a las normas sobre competencia de la antigua entidad si, desde el punto de vista económico, existe identidad entre ambas entidades (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 1984, *Compagnie royale asturienne des mines y Rheinzink/Comisión*, 29/83 y 30/83, Rec. p. 1679, apartado 9, y *Aalborg Portland y otros/Comisión*, antes citada, apartado 59).
- 43 Conforme a esta jurisprudencia, las respectivas formas jurídicas de la entidad que ha cometido la infracción y de su sucesora carecen de pertinencia. La imposición de la sanción por la infracción a esta sucesora no puede, por tanto, excluirse por el mero hecho de que, como ocurre en los procedimientos principales, ésta tenga otra naturaleza jurídica y opere con arreglo a modalidades distintas de las de la entidad a la que ha sucedido.
- 44 Asimismo, carece de pertinencia la circunstancia de que la transferencia de actividades no haya sido decidida por particulares, sino por el legislador con vistas a una privatización. En efecto, las medidas de reestructuración o de reorganización de empresas adoptadas por las autoridades de un Estado miembro no pueden legalmente tener como consecuencia poner en peligro el efecto útil del Derecho comunitario de la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2005, *Comisión/Grecia*, C-415/03, Rec. p. I-3875, apartados 33 y 34).
- 45 En los procedimientos principales, se deduce tanto de la resolución de remisión como de los documentos que obran en poder del Tribunal de Justicia que el Ente *tabacchi italiani*, que luego pasó a ser el ETI, continuó realizando las actividades económicas de la AAMS en el mercado afectado por la práctica colusoria. En tales

circunstancias, aun cuando la AAMS ha seguido existiendo como operador económico en otros mercados, el ETI puede ser considerado, en el marco del procedimiento relativo a la concertación con respecto al precio de venta de los cigarrillos, como el sucesor económico de la AAMS.

- 46 Por lo que se refiere a la cuestión de determinar si un caso como el de los procedimientos principales responde a las circunstancias en las que una entidad económica puede ser sancionada por la infracción cometida por otra entidad, procede señalar, en primer lugar, que el hecho de que la AAMS carezca de personalidad jurídica (véase el apartado 6 de la presente sentencia) no constituye un elemento que permita justificar la imposición a su sucesora de la sanción por la infracción cometida por aquélla.
- 47 En cambio, la imposición al ETI de la sanción por la infracción cometida por la AAMS podría justificarse por el hecho de que aquél y la AAMS dependen de la misma autoridad pública.
- 48 A este respecto, procede recordar que, cuando dos entidades constituyen una misma entidad económica, el hecho de que la entidad que cometió la infracción exista aún no impide, por sí mismo, que la entidad a la que aquélla transfirió sus actividades económicas sea sancionada (véase, en este sentido, la sentencia Aalborg Portland y otros/Comisión, antes citada, apartados 355 a 358).
- 49 En particular, imponer de esta forma la sanción es admisible cuando esas entidades han estado bajo el control de la misma persona y, habida cuenta de los estrechos vínculos que las unen desde el punto de vista económico y organizativo han aplicado, esencialmente, las mismas instrucciones comerciales.

- 50 En los procedimientos principales, ha quedado acreditado que, cuando llevaron a cabo sus comportamientos infractores, tanto la AAMS como el ETI pertenecían a la misma entidad pública, es decir, el Ministerio italiano de Economía y Hacienda.
- 51 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, cuando participaron en la concertación con respecto al precio de venta de los cigarrillos, la AAMS y el ETI se encontraban bajo la tutela de esta entidad pública. Si así fuera, procedería declarar que el principio de la responsabilidad personal no se opone a que la sanción por la infracción iniciada por la AAMS y continuada por el ETI se imponga globalmente a este último.
- 52 A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 81 CE y siguientes deben interpretarse en el sentido de que, en el caso de entidades dependientes de la misma autoridad pública, cuando un comportamiento constitutivo de una misma infracción a las normas sobre competencia ha sido iniciado por una entidad y, después, continuado hasta su término por otra entidad que ha sucedido a la primera, la cual no ha dejado de existir, esta segunda entidad puede ser sancionada por la infracción en su conjunto si se demuestra que esas dos entidades se encontraban bajo la tutela de la antedicha autoridad.

## **Costas**

- 53 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**Los artículos 81 CE y siguientes deben interpretarse en el sentido de que, en el caso de entidades dependientes de la misma autoridad pública, cuando un comportamiento constitutivo de una misma infracción a las normas sobre competencia ha sido iniciado por una entidad y, después, continuado hasta su término por otra entidad que ha sucedido a la primera, la cual no ha dejado de existir, esta segunda entidad puede ser sancionada por la infracción en su conjunto si se demuestra que esas dos entidades se encontraban bajo la tutela de la antedicha autoridad.**

Firmas