

# Asunto T-151/07

## Kone Oyj y otros contra Comisión Europea

«Competencia — Prácticas colusorias — Mercado de la instalación y del mantenimiento de ascensores y de escaleras mecánicas — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 81 CE — Manipulación de licitaciones — Reparto de mercados — Fijación de los precios»

Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 13 de julio de 2011 . . . . II - 5325

### Sumario de la sentencia

1. *Competencia — Multas — Directrices para el cálculo de las multas — Naturaleza jurídica (Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión)*
2. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Coherencia entre los importes impuestos a diversas empresas*  
*[Art. 81 CE; Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 1 A]*
3. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de la infracción — Obligación de tener en cuenta las repercusiones concretas en el mercado — Inexistencia — Función primordial del criterio relativo a la naturaleza de la infracción*  
*[Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 1 A]*

4. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Aplicación de la Comunicación sobre la cooperación — Facultad de apreciación de la Comisión*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 2002/C 45/03 de la Comisión]
  
5. *Competencia — Procedimiento administrativo — Facultades de inspección de la Comisión — Decisión por la que se ordena una verificación — Obligación de motivación — Alcance*  
[Art. 81 CE; Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 20, ap. 4]
  
6. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Comunicación de la Comisión relativa a la no imposición o la reducción de las multas como contrapartida de la cooperación de las empresas implicadas — Carácter imperativo para la Comisión*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 2002/C 45/03 de la Comisión]
  
7. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Violación del principio de igualdad de trato — Requisitos — Comparabilidad de las situaciones*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 2002/C 45/03 de la Comisión]
  
8. *Competencia — Procedimiento administrativo — Respeto del derecho de defensa — Acceso al expediente — Alcance — Negativa a transmitir un documento — Consecuencias — Necesidad de distinguir entre las pruebas de cargo y de descargo en el ámbito de la carga de la prueba que incumbe a la empresa afectada*
  
9. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Actitud de la empresa durante el procedimiento administrativo*  
[Art. 81 CE; Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, arts. 18, ap. 1, y 20, ap. 3]
  
10. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — No imposición de una multa o reducción de su importe en contrapartida de la cooperación de la empresa inculpada — Aplicación de la Comunicación sobre la cooperación — Reducción, al margen de dicha Comunicación, por no negar los hechos*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicaciones de la Comisión 96/C 207/04 y 2002/C 45/03]

11. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — No imposición de una multa o reducción de su importe en contrapartida de la cooperación de la empresa inculpada — Reducción por no negar los hechos — Requisitos*

[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 96/C 207/04 de la Comisión, sección D, número 2]

12. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Actitud de la empresa durante el procedimiento administrativo — Ilegalidad de las reducciones de la multa concedidas a las empresas que no reconocieron expresamente los hechos alegados por la Comisión*

[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23]

1. Si bien 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 no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia esté obligada en cualquier caso la administración, establecen sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato. Al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como

la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima. Además, dichas Directrices determinan de un modo general y abstracto la metodología que la Comisión se ha obligado a seguir para determinar el importe de las multas y garantizan, por consiguiente, la seguridad jurídica de las empresas.

(véanse los apartados 34 a 36)

2. Aun suponiendo que la Comisión, cuando declare la existencia de varias

infracciones muy graves en una misma decisión, deba observar una cierta proporcionalidad entre los importes de partida generales de las multas y el tamaño de los diferentes mercados afectados, nada indica que el importe fijado por la infracción en un Estado miembro sea desproporcionado con respecto a los importes de partida generales fijados por las infracciones en otros Estados miembros si la Comisión fija los importes de partida de una forma razonable y coherente, aunque no recurra a una fórmula matemática precisa, a lo cual no está, en cualquier caso, obligada.

En efecto, 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 no prevén que el importe de las multas se calcule en función del volumen de negocios global o del volumen de negocios de las empresas en el mercado de que se trate. Sin embargo, tampoco se oponen a que dichos volúmenes de negocios se tengan en cuenta al determinar el importe de la multa, a fin de respetar los principios generales del Derecho de la Unión y cuando las circunstancias así lo exijan.

(véanse los apartados 54 y 55)

3. La gravedad de las infracciones del Derecho de la competencia de la Unión debe determinarse en función de numerosos factores, como las circunstancias específicas del asunto, su contexto y el alcance disuasorio de las multas, sin que se haya establecido una lista taxativa o exhaustiva de criterios que deban tenerse en cuenta obligatoriamente. A este respecto, el tamaño del mercado afectado no es en principio un elemento obligatorio, sino sólo un factor más a tener en cuenta, entre otros, para apreciar la gravedad de la infracción, dado que, por otra parte, la Comisión no está obligada a realizar una delimitación del mercado afectado o una apreciación del tamaño de éste, siempre y cuando la infracción de que se trate tenga un objeto contrario a la competencia.

En ese contexto, puesto que la Comisión no fijó el importe de partida general de una multa por una infracción relativa a un Estado miembro basándose en el tamaño del mercado afectado, sino que basó su decisión en la naturaleza de dicha infracción y en su ámbito geográfico, la consideración de que el importe de partida general de la multa fijado por la infracción en dicho Estado miembro debía reflejar la dimensión supuestamente limitada del mercado afectado se asienta en una premisa errónea y la decisión de la Comisión no vulnera el principio de proporcionalidad.

Lo mismo cabe decir del hecho de que no se tuviesen en cuenta las repercusiones

de la infracción en el mercado. En efecto, con arreglo al punto 1 A, párrafo primero, de las citadas Directrices, la Comisión, a la hora de evaluar la gravedad de la infracción, ha de examinar las repercusiones concretas sobre el mercado únicamente cuando dichas repercusiones se puedan determinar. Para valorar esas repercusiones, la Comisión está obligada a tomar como referencia la competencia que habría existido normalmente si no se hubiera producido la infracción. No obstante, cuando la Comisión considere imposible determinar los efectos concretos de una infracción en el mercado, sin que las empresas interesadas demuestren lo contrario, puede basar su decisión en la naturaleza grave de la infracción y en el ámbito geográfico de ésta.

El efecto de una práctica contraria a la competencia no es, efectivamente, un criterio determinante a la hora de apreciar la gravedad de una infracción. Elementos que forman parte del aspecto intencional pueden tener más importancia que los relativos a dichos efectos, sobre todo cuando se trata de infracciones intrínsecamente graves, como el reparto de mercados. De este modo, la naturaleza de la infracción desempeña un papel primordial, en particular, para caracterizar las infracciones como «muy graves». De la descripción de las infracciones muy graves que hacen las mencionadas Directrices se desprende que los acuerdos

o prácticas concertadas que persiguen, en particular, el reparto de los mercados, pueden ser calificados de «muy graves» atendiendo únicamente a su propia naturaleza, sin que sea necesario que tales comportamientos se caractericen por una repercusión o un ámbito geográfico determinados. Esta conclusión queda confirmada por el hecho de que, si bien la descripción de las infracciones graves menciona expresamente las repercusiones sobre el mercado y que puedan surtir sus efectos en amplias zonas del mercado común, la de las infracciones muy graves, en cambio, no menciona ninguna exigencia de repercusión concreta sobre el mercado ni de producción de efectos en una zona geográfica determinada.

Así pues, por su propia naturaleza, las infracciones de las normas de la Unión en materia de competencia que se hacen constar en una decisión de la Comisión figuran entre las infracciones más graves del artículo 81 CE cuando tienen por objeto una colusión secreta entre competidores para repartirse los mercados o congelar las cuotas de mercado repartiéndose los proyectos de venta y de instalación de ascensores o de escaleras mecánicas nuevos, y para no hacerse la competencia por lo que respecta al mantenimiento y a la modernización de ascensores y de escaleras mecánicas. Además de la grave alteración del juego de la competencia que suponen, estas prácticas colusorias, al obligar a las partes a respetar mercados distintos, a menudo delimitados por las fronteras nacionales, provocan el aislamiento de estos mercados, neutralizando así el objetivo principal del Tratado CE de integración del mercado comunitario. Por ello, las infracciones de este tipo, en particular cuando se trata de prácticas colusorias horizontales, se califican

como particularmente graves o como infracciones evidentes.

(véanse los apartados 32, 46, 47, 56, 61, 62, 64 y 67 a 69)

4. La Comunicación relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel es un instrumento destinado a precisar los criterios que la Comisión piensa aplicar en el ejercicio de su facultad de apreciación, respetando el Derecho de rango superior, a la hora de imponer multas por infracción de las normas de la Unión en materia de competencia. Entraña como consecuencia una autolimitación de dicha facultad que no es, sin embargo, incompatible con que la Comisión conserve un margen sustancial de apreciación.

Por lo tanto, la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación a la hora de valorar si los elementos de prueba aportados por una empresa que manifestó su deseo de beneficiarse de la Comunicación sobre la cooperación aportan un valor añadido significativo en el sentido del punto 21 de dicha Comunicación.

Asimismo, la Comisión, tras haber constatado que los elementos de prueba

presentan un valor añadido significativo en el sentido del punto 21 de la Comunicación sobre la cooperación de 2002, dispone de un margen de apreciación a la hora de determinar la reducción exacta del importe de la multa que ha de conceder a la empresa de que se trate. En efecto, el punto 23, letra b), párrafo primero, de la Comunicación sobre la cooperación prevé una serie de horquillas de reducción del importe de la multa para las diferentes categorías de empresas contempladas. Habida cuenta de ese margen de apreciación, el juez de la Unión únicamente podrá censurar un exceso manifiesto de dicho margen.

Para obtener una dispensa del pago de la multa al amparo del punto 8, letra b), de la Comunicación sobre la cooperación de 2002 es preciso que la empresa sea la primera en aportar elementos de prueba que, a juicio de la Comisión, le permitan comprobar una infracción del artículo 81 CE.

Por otra parte, es la calidad de la cooperación de una empresa la que determina si puede concedérsele una dispensa en virtud de la citada disposición. En efecto, no basta que tal empresa haya aportado información y pruebas que permitan perseguir eficazmente la infracción. Aunque es cierto que las pruebas aportadas no han de ser necesariamente suficientes para probar la infracción en su totalidad o en sus mínimos detalles, deben ser no

obstante suficientes, por su naturaleza, precisión y fuerza probatoria, para que la Comisión pueda comprobar la existencia de una infracción del artículo 81 CE.

A ese respecto, unas declaraciones redactadas de memoria por los dirigentes de la empresa implicada, de las que no cabe excluir que contengan inexactitudes, y unas declaraciones unilaterales no bastan para comprobar una infracción si no se apoyan en pruebas documentales precisas y concordantes. En efecto, es necesario que la Comisión aporte en su decisión pruebas precisas y concordantes para asentar la firme convicción de que se ha cometido la infracción.

Así pues, la Comisión no excede manifiestamente su margen de apreciación cuando se niega a dispensar del pago de las multas a una empresa que proporcionó pruebas de un valor probatorio limitado, no coetáneas a la infracción y que, en parte, no están fechadas. La circunstancia de que dicha empresa fuese dispensada por una infracción del mismo tipo cometida en otros Estados miembros es irrelevante a este respecto puesto que la naturaleza y la precisión de los datos proporcionados en cada caso eran diferentes.

La Comisión tampoco excede de forma manifiesta el margen de apreciación de que dispone para evaluar la cooperación de una empresa a efectos de reducir el importe de la multa impuesta al considerar que datos que no son coetáneos, que niegan el objeto contrario a la competencia de un acuerdo y que adolecen de ambigüedad, carecen de la precisión suficiente para poder atribuirles un valor añadido significativo en el sentido del punto 21 de la mencionada Comunicación sobre la cooperación. En efecto, cuando una empresa que, en el marco de su solicitud de clemencia, no transmite a la Comisión pruebas coetáneas, comunica a ésta determinados datos que anteriormente desconocía, únicamente cabe considerar que tales datos refuerzan de forma significativa la capacidad de la Comisión para probar una práctica colusoria si la empresa de que se trata pone esa información en relación con la existencia de dicha práctica colusoria, ya que la contribución de la empresa debe reforzar efectivamente la capacidad de la Comisión para probar la infracción. Así pues, toda reducción del importe de la multa impuesta por la Comisión debe reflejar la contribución real de la empresa a la prueba, por parte de la Comisión, de la existencia de la infracción.

(véanse los apartados 80, 81, 83, 84, 91, 94, 97 a 99, 100, 102, 103, 108, 111 a 113, 117 a 119, 122 a 124, 162, 165, 169, 174 a 176 y 179)

5. En sus decisiones por las que ordena efectuar verificaciones, la Comisión debe indicar con claridad los indicios que pretende comprobar. No obstante, no es necesario que en una decisión de verificación figuren la delimitación precisa del mercado relevante, la calificación jurídica exacta de las supuestas infracciones y la indicación del período durante el que presuntamente se cometieron las mismas.
7. La Comisión no puede, en el marco de su apreciación de la cooperación prestada por los miembros de un cártel, desconocer el principio de igualdad de trato. No existe violación de dicho principio, por no ser comparables ambas situaciones, cuando la Comisión, por una parte, concede una dispensa del pago de la multa a una empresa cuya información permitió proceder a las primeras verificaciones, y, por otra parte, la niega a otra empresa que facilitó información después de haber efectuado la Comisión esas primeras verificaciones.

(véase el apartado 116)

(véanse los apartados 135, 137,  
138 y 140)

6. La Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel crea expectativas legítimas en las que confían las empresas que desean revelar a la Comisión la existencia de un cártel. Habida cuenta de la confianza legítima que las empresas interesadas en cooperar con la Comisión pueden depositar en dicha Comunicación, la Comisión está obligada a atenerse a ella al apreciar la cooperación de una empresa a efectos de determinar el importe de la multa que debe imponérsele. A este respecto, un operador económico no puede en principio basarse exclusivamente en el silencio de la Comisión para fundar una confianza legítima en que se le conceda una dispensa del pago de las multas.
8. El respeto del derecho de defensa en todo procedimiento que pueda dar lugar a la imposición de sanciones, especialmente de multas o de multas coercitivas, constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que debe ser observado aun cuando se trate de un procedimiento de carácter administrativo.

El acceso al expediente en los asuntos sobre competencia tiene por objeto, señaladamente, permitir a los destinatarios de un pliego de cargos tener conocimiento de las pruebas que figuren en el expediente de la Comisión, a fin de que puedan pronunciarse adecuadamente sobre las conclusiones a que ésta haya llegado

(véanse los apartados 127, 130 y 186)

en su pliego de cargos, basándose en tales documentos. El acceso al expediente forma parte de las garantías del procedimiento destinadas a proteger el derecho de defensa y a asegurar, en particular, el ejercicio efectivo del derecho a ser oído.

Por lo tanto, la Comisión está obligada a poner a disposición de las empresas implicadas en un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, apartado 1, el conjunto de documentos inculpativos o exculpativos que recogió durante su investigación, con excepción de los secretos comerciales de otras empresas, de los documentos internos de la institución y de otras informaciones confidenciales.

Por otra parte, la mera falta de comunicación de un documento inculpativo sólo constituye una vulneración del derecho de defensa cuando la empresa afectada pueda demostrar que la Comisión se basó en dicho documento para fundamentar su imputación relativa a la existencia de una infracción y que dicha imputación únicamente podía acreditarse mediante el citado documento.

En cambio, por lo que se refiere a la falta de comunicación de un documento exculpativo, la empresa afectada únicamente debe probar que el hecho de no divulgarlo pudo influir, en perjuicio suyo, en el desarrollo del procedimiento y en el contenido de la Decisión de la Comisión. Así pues, basta con que la empresa

demuestre que habría podido utilizar dichos documentos exculpativos en su defensa, en el sentido de que, si hubiera podido valerse de ellos durante el procedimiento administrativo, habría podido invocar elementos que no concuerdan con las deducciones que efectuó la Comisión en esa fase y, por tanto, habría podido influir, de una manera o de otra, en las apreciaciones formuladas por ésta en la eventual decisión, al menos por lo que se refiere a la gravedad y a la duración del comportamiento que se le imputaba y, en consecuencia, al importe de la multa.

(véanse los apartados 143 a 147 y 151)

9. A la hora de determinar el importe de la multa que deba imponerse por infracción de las normas de la Unión en materia de competencia, una reducción del importe de una multa por cooperación durante el procedimiento administrativo sólo está justificada si el comportamiento de la empresa en cuestión permitió a la Comisión apreciar una infracción con menor dificultad y, en su caso, ponerle fin. Asimismo, puede considerarse que una empresa que declara expresamente que no niega las alegaciones de hecho en las que la Comisión basa sus imputaciones ha contribuido a facilitar la labor de la Comisión consistente en la comprobación y represión de las infracciones a las normas de la Unión en materia de competencia.

Por otra parte, con arreglo a los artículos 18, apartado 1, y 20, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003, las empresas tienen la obligación de responder a las solicitudes de información y de someterse a las inspecciones. Pues bien, una colaboración con la investigación que no vaya más allá de las obligaciones que incumben a las empresas en virtud de dichas disposiciones no justifica una reducción del importe de la multa.

Además, no puede considerarse que la postura supuestamente flexible de una empresa respecto a las solicitudes de tratamiento confidencial de la información que comunique a la Comisión facilite la tarea de ésta. En este sentido, las solicitudes de confidencialidad razonables no obstaculizan una investigación y, en cualquier caso, corresponde a la empresa interesada solicitar el tratamiento confidencial de los datos que, según ella, no deban divulgarse a terceros.

De ello se desprende que una cooperación comprendida dentro de tales límites no puede provocar una confianza legítima en que se reduzca el importe de la multa.

(véanse los apartados 204 y 222)

10. El derecho a invocar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración de la Unión, al darle garantías concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas. Por el contrario, no se puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima si la administración no ha dado unas garantías concretas. Constituyen garantías de esa índole los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanen de fuentes autorizadas y fiables.

En el marco de la determinación del importe de una multa por infracción de las normas de la Unión en materia de competencia, el anuncio en el pliego de cargos de que la Comisión se propone conceder una reducción del importe de la multa al margen de la Comunicación relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel no constituye una garantía concreta en cuanto a la magnitud o al porcentaje de la reducción que, en su caso, pudiera concederse a las empresas interesadas. Por lo tanto, tal afirmación no puede en ningún caso originar una confianza legítima a ese respecto.

Una práctica decisoria anterior de la Comisión tampoco puede originar una confianza legítima de las empresas interesadas en cuanto a la cuantía de la reducción de la multa.

En cualquier caso, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación que puede ser modificada por las instituciones en el marco de su facultad de apreciación. Así, la aplicación eficaz de las normas de la Unión en materia de competencia exige que la Comisión pueda en todo momento adaptar el nivel de las multas a las necesidades de esa política.

colusión, en la medida en que se sustenta en los hechos contenidos en el expediente de la Comisión se refería a una infracción única y continuada, facilite la labor de la Comisión consistente en la comprobación y la represión de las infracciones de las normas de la Unión en materia de competencia. Lo mismo cabe decir cuando el no cuestionamiento de los hechos es puramente formal y ambiguo y no tiene efecto positivo alguno en orden a la prueba de los hechos, al conformarse la empresa interesada con describir su participación bien en términos puramente hipotéticos, bien minimizando los efectos contrarios a la competencia de los acuerdos ilícitos.

(véanse los apartados 227, 230 y 231)

(véanse los apartados 206 a 208, 210 y 212)

11. Para acogerse a una reducción del importe de la multa por no poner en duda la veracidad de los hechos, con arreglo a la sección D, número 2, segundo guión, de la Comunicación relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en asuntos relacionados con acuerdos entre empresas, una empresa debe informar expresamente a la Comisión de que no pretende cuestionar la realidad de los hechos, después de haber tenido conocimiento del pliego de cargos. A este respecto, no puede considerarse que una declaración de carácter general a cuyo tenor la empresa interesada no niega que la
  12. Al determinar el importe de la multa que deba imponerse por infracción de las normas de competencia de la Unión, la Comisión no puede, en el marco de su apreciación de la cooperación prestada por los miembros de un cártel, desconocer el principio de igualdad de trato. No obstante, 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.
- A este respecto, puede considerarse que una empresa que declara expresamente

que no niega las alegaciones de hecho en las que la Comisión basa sus imputaciones ha contribuido a facilitar la labor de la Comisión consistente en la comprobación y represión de las infracciones a las normas de la Unión en materia de competencia. En sus decisiones declarativas de una infracción de estas normas, la Comisión puede considerar que tal comportamiento constituye un reconocimiento de las alegaciones de hecho y, por consiguiente, un elemento de prueba del fundamento de las correspondientes alegaciones. Por lo tanto, tal comportamiento puede justificar una reducción de la multa.

No ocurre así cuando una empresa niega en su respuesta la parte esencial de dichas alegaciones. En efecto, al adoptar tal actitud durante el procedimiento administrativo, la empresa no contribuye a facilitar la labor de la Comisión.

(véanse los apartados 234 y 235)