

## Asunto T-240/07

### Heineken Nederland BV y Heineken NV contra Comisión Europea

«Competencia — Prácticas colusorias — Mercado neerlandés de cerveza — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 81 CE — Prueba de la infracción — Acceso al expediente — Multa — Principio de igualdad de trato — Plazo razonable»

Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta ampliada) de 16 de junio de 2011 II - 3375

#### Sumario de la sentencia

1. *Competencia — Prácticas colusorias — Acuerdos entre empresas — Concepto — Concurso de voluntades sobre el comportamiento que debe adoptarse en el mercado (Art. 81 CE, ap. 1)*
2. *Competencia — Prácticas colusorias — Práctica concertada — Concepto — Toma de contacto incompatible con el deber de cada empresa de determinar de manera autónoma su comportamiento en el mercado — Intercambio de información — Presunción — Requisitos (Art. 81 CE, ap. 1)*
3. *Competencia — Procedimiento administrativo — Decisión de la Comisión por la que se declara la existencia de una infracción — Modo de prueba — Utilización de un conjunto de indicios (Art. 81 CE, ap. 1)*

4. *Competencia — Procedimiento administrativo — Decisión de la Comisión por la que se declara la existencia de una infracción — Modo de prueba — Pruebas documentales*  
(Art. 81 CE, ap. 1)
5. *Derecho comunitario — Principios — Derechos fundamentales — Presunción de inocencia — Procedimiento en materia de competencia — Aplicabilidad*  
(Art. 81 CE, ap. 1)
6. *Competencia — Procedimiento administrativo — Decisión de la Comisión por la que se declara la existencia de una infracción — Utilización como medios de prueba de declaraciones presentadas en el marco de la Comunicación sobre la cooperación por otras empresas que han participado en la infracción — Procedencia — Requisitos*  
(Arts. 81 CE y 82 CE)
7. *Competencia — Prácticas colusorias — Acuerdos entre empresas — Prueba de la infracción a cargo de la Comisión — Límites*  
(Art. 81 CE, ap. 1)
8. *Competencia — Prácticas colusorias — Práctica concertada — Perjuicio para la competencia — Criterios de apreciación — Objeto contrario a la competencia — Comprobación suficiente*  
(Art. 81 CE, ap. 1)
9. *Competencia — Procedimiento administrativo — Decisión de la Comisión por la que se declara la existencia de una infracción — Prueba de la infracción y de su duración a cargo de la Comisión — Fuerza probatoria de unas declaraciones voluntarias que acusan a una empresa realizadas por los principales participantes en un cártel para que se les aplique la Comunicación sobre la cooperación*  
(Art. 81 CE, ap. 1, Comunicación 96/C 207/04 de la Comisión)
10. *Competencia — Prácticas colusorias — Infracción compleja que presenta elementos de acuerdo y elementos de práctica concertada — Calificación única como “acuerdo y/o práctica concertada” — Procedencia*  
(Art. 81 CE, ap. 1)
11. *Competencia — Prácticas colusorias — Participación en reuniones cuyo objeto es contrario a la competencia*  
(Art. 81 CE, ap. 1)

12. *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*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 27, ap. 2]
13. *Competencia — Procedimiento administrativo — Acceso al expediente — Documentos que no figuran en el expediente de la instrucción y que la Comisión no ha utilizado como pruebas de cargo — Documentos que pueden ser útiles para la defensa de las partes*  
[Arts. 81 CE, ap.1, y 82 CE; Acuerdo EEE, arts. 53, 54 y 57; Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo; Comunicación 2005/C 325/07 de la Comisión, punto 27]
14. *Competencia — Procedimiento administrativo — Respeto del derecho de defensa — Documento de cargo — Concepto*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 27, ap. 2]
15. *Competencia — Procedimiento administrativo — Decisión de la Comisión por la que se declara la existencia de una infracción — Obligación de la Comisión de examinar minuciosamente e imparcialmente todos los aspectos pertinentes del asunto de que se trata*
16. *Competencia — Procedimiento administrativo — Manifestación prematura por la Comisión de su convicción respecto de la existencia de infracción*
17. *Competencia — Procedimiento administrativo — Obligaciones de la Comisión — Observancia de un plazo razonable — Criterios de apreciación — Incumplimiento — Consecuencias*  
[Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo]
18. *Competencia — Procedimiento administrativo — Solicitud de información — Deber general de prudencia que recae sobre las empresas o asociaciones de empresas*  
(Reglamento nº 17 del Consejo, art. 11)
19. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Margen de apreciación reservado a la Comisión — Límites — Observancia de las directrices adoptadas por la Comisión — Control jurisdiccional*  
[Art. 81 CE; Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión]

20. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de la infracción — Consideración de las repercusiones concretas en el mercado — Alcance*  
 [Art. 81 CE; Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 1 A]
  
21. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de la infracción — Consideración de los efectos producidos en una zona geográfica determinada — Alcance*  
 [Art. 81 CE; Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión]
  
22. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de la infracción — Facultad de apreciación de la Comisión*  
 [Reglamentos del Consejo nº 17 y (CE) nº 1/2003; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión]
  
23. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Clasificación de las empresas afectadas en distintas categorías — Requisitos*  
 (Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 1 A, párr. 6)
  
24. *Competencia — Multas — Decisión por la que se imponen multas — Obligación de motivación — Alcance — Indicación de los criterios de apreciación que permitieron a la Comisión determinar la gravedad de la infracción — Indicación suficiente*  
 [Art. 253 CE; Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, aps. 2 y 3]
  
25. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Carácter disuasorio — Criterios de determinación del coeficiente disuasorio*  
 (Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 1 A, párr. 6)
  
26. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Carácter disuasorio — Facultad de apreciación de la Comisión*  
 [Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, art. 23, aps. 2 y 3; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 1 A, párr. 4]
  
27. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de la infracción — Circunstancias atenuantes — Cese de la infracción desde las primeras intervenciones de la Comisión — Alcance*  
 (Art. 81 CE, ap. 1; Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 3)

28. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de la infracción — Circunstancias atenuantes — Falta de aplicación efectiva de los acuerdos ilícitos*  
(Art. 81 CE, ap. 1; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto 3)
29. *Competencia — Normas comunitarias — Infracciones — Multas — Determinación — Criterios — Elevación del nivel general de las multas — Procedencia — Requisitos*  
[Art. 81 CE; Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo]
30. *Competencia — Procedimiento administrativo — Obligaciones de la Comisión — Observancia de un plazo razonable — Incumplimiento — Consecuencias — Reducción con arreglo a criterios de equidad del importe de la multa*  
(Arts. 81 CE y 288 CE, párr. 2)

1. Para que exista acuerdo, a efectos del artículo 81 CE, apartado 1, basta con que las empresas de que se trate hayan expresado su voluntad común de comportarse de una determinada manera en el mercado. Puede apreciarse la existencia de un acuerdo en el sentido del citado artículo cuando haya una concordancia de voluntades sobre el principio mismo de la restricción de la competencia y aunque los elementos concretos de la restricción planeada se estén aún negociando.

La existencia de un acuerdo en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, no queda puesta en tela de juicio ni por la circunstancia de que el acuerdo de voluntades entre las correspondientes empresas no abarcara las condiciones concretas de la ejecución de un incremento de precios ni por el hecho de que este incremento

nunca se materializara efectivamente en el mercado.

(véanse los apartados 44, 45 y 183)

2. El concepto de práctica concertada se refiere a una forma de coordinación entre empresas que, sin haber desembocado en la celebración de un convenio propiamente dicho, sustituye conscientemente los riesgos de la competencia por una cooperación práctica entre ellas.

En este sentido, el artículo 81 CE, apartado 1, se opone a toda toma de contacto directo o indirecto entre operadores económicos que pueda influir en el comportamiento en el mercado de un

competidor real o potencial, o desvelar a dicho competidor el comportamiento que el operador económico en cuestión ha decidido mantener en el mercado o que pretende seguir en el mercado, cuando estos contactos tengan por efecto u objeto restringir la competencia.

Salvo prueba en contrario que corresponde aportar a los operadores interesados, puede presumirse que las empresas que participan en la concertación y que permanecen activas en el mercado tienen en cuenta la información intercambiada con sus competidores a fin de determinar su comportamiento en dicho mercado. Ello resulta especialmente cierto cuando la concertación se produce regularmente a lo largo de un período dilatado.

(véanse los apartados 46, 47 y 186)

Sin embargo, procede señalar que no todas las pruebas aportadas por la Comisión deben necesariamente responder a dichos criterios por lo que respecta a cada elemento de la infracción. Basta que la serie de indicios invocada por la institución, apreciada globalmente, responda a dicha exigencia.

Habida cuenta del carácter notorio de la prohibición de los acuerdos contrarios a la libre competencia, no puede exigirse a la Comisión que aporte documentos que justifiquen de manera explícita una toma de contacto entre los operadores afectados. Los elementos fragmentarios y confusos de que pueda disponer la Comisión deberían poder completarse mediante deducciones que permitan la reconstitución de las circunstancias pertinentes. Por consiguiente, la existencia de una práctica o de un acuerdo contrario a la competencia puede inferirse de ciertas coincidencias y de indicios que, considerados en su conjunto, pueden constituir, a falta de otra explicación coherente, la prueba de una infracción de las normas sobre competencia.

(véanse los apartados 48 a 51)

3. En lo que respecta a la aportación de la prueba de una infracción del artículo 81 CE, apartado 1, incumbe a la Comisión probar las infracciones que constate y aportar las pruebas que acrediten de modo suficiente en Derecho la existencia de hechos constitutivos de una infracción. De este modo, es necesario que la Comisión invoque pruebas precisas y concordantes para demostrar la existencia de la infracción.
4. En el caso de que la Comisión invoque pruebas documentales en apoyo de su conclusión sobre la existencia de un acuerdo o una práctica contrarios a la competencia, incumbe a las partes que impugnan esta apreciación ante el Tribunal no sólo presentar una alternativa verosímil a la tesis de la Comisión, sino

también denunciar la insuficiencia de las pruebas utilizadas en la decisión impugnada para demostrar la existencia de la infracción.

prueba de comportamientos contrarios a los artículos 81 CE y 82 CE, que recae en la Comisión, sería insostenible e incompatible con la misión de vigilancia de la buena aplicación de estas disposiciones que le atribuye el Tratado CE.

(véase el apartado 52)

5. En lo que respecta al alcance del control jurisdiccional, cuando el Tribunal conoce de un recurso de anulación de una decisión adoptada en ejecución del artículo 81 CE, apartado 1, debe ejercer en general un control completo sobre la cuestión de si concurren o no los requisitos de aplicación del artículo 81 CE, apartado 1.

La existencia de una duda en el ánimo del juez debe favorecer a la empresa destinataria de la decisión mediante la que se declara una infracción, tal como exige el principio de presunción de inocencia el cual, como principio general del Derecho de la Unión Europea, se aplica, en particular, a los procedimientos relativos a violaciones de las normas de competencia aplicables a las empresas que puedan conducir a la imposición de multas o multas coercitivas.

Ciertamente, en el caso de que una empresa acusada de haber participado en un cártel formule una declaración cuya exactitud niegan varias de las demás empresas acusadas, dicha declaración no puede considerarse una prueba suficiente de la existencia de una infracción cometida por estas últimas si no está respaldada por otras pruebas. Así pues, tal declaración no basta por sí sola para demostrar la existencia de la infracción, sino que debe quedar corroborada por otras pruebas. No obstante, procede considerar que el grado de corroboración necesario es menor, tanto en términos de precisión como de intensidad, respecto de una declaración altamente fiable que respecto de una declaración que no sea particularmente digna de crédito.

(véanse los apartados 53 y 54)

6. Ninguna disposición ni principio general del Derecho de la Unión prohíbe que la Comisión invoque contra una empresa las declaraciones de otras empresas implicadas. De no ser así, la carga de la

Así pues, si se llegara a la conclusión de que un conjunto de indicios concordantes permite confirmar la existencia y ciertos aspectos específicos de las prácticas mencionadas en tal declaración particularmente fiable, ésta podría bastar

por si sola, en tal supuesto, para demostrar otros puntos de la decisión de la Comisión.

Además, en la medida en que un documento no contradiga manifiestamente la declaración sobre la existencia o el contenido esencial de las prácticas imputadas, basta con que dicho documento atestigüe aspectos significativos de las prácticas descritas para que quepa atribuirle un cierto valor como medio de corroboración en el marco del conjunto de pruebas de cargo.

(véanse los apartados 70 y 92 a 94)

7. La Comisión se ve obligada con frecuencia a probar la existencia de una infracción en circunstancias poco propicias para ello, pues es posible que hayan transcurrido varios años desde la época de los hechos constitutivos de la infracción que se pretende sancionar y que algunas de las empresas investigadas no cooperen activamente con ella.

Aunque incumbe necesariamente a la Comisión demostrar la celebración de un acuerdo ilícito de reparto de los mercados, sería excesivo exigirle además que aportase pruebas del mecanismo específico previsto para alcanzar dicho objetivo. En efecto, resultaría demasiado fácil

para una empresa infractora eludir todas las sanciones si pudiera utilizar como argumento la vaguedad de las informaciones presentadas sobre el funcionamiento de un acuerdo ilícito, en una situación en la que la existencia del acuerdo y su finalidad contraria a la competencia han quedado sin embargo suficientemente acreditadas. En tal situación, las empresas pueden defenderse adecuadamente en la medida en que tengan la posibilidad de formular observaciones sobre todas las pruebas invocadas en su contra por la Comisión.

(véase el apartado 78)

8. Del propio texto del artículo 81 CE se desprende que los acuerdos y las prácticas concertadas entre empresas están prohibidos, con independencia de cualquier efecto en el mercado, cuando tienen un objeto contrario a la libre competencia. Así pues, cuando la Comisión haya apreciado la existencia de acuerdos y prácticas concertadas con un objeto contrario a la libre competencia, no es posible rebatir esta apreciación mediante observaciones basadas en que los acuerdos colusorios no fueron aplicados o en la no producción de efectos en el mercado.

(véanse los apartados 79 y 80)

9. Aunque resulte oportuno albergar cierta desconfianza respecto a las declaraciones voluntarias de los principales participantes en un cártel ilícito, dada la posibilidad de que tales participantes tiendan a minimizar la importancia de su contribución a la infracción y a maximizar la de los



demás, el hecho de solicitar la aplicación de la Comunicación sobre la cooperación para obtener una reducción de la multa no representa necesariamente un incentivo para presentar elementos de prueba deformados respecto a los demás participantes en el cártel investigado. En efecto, cualquier tentativa de inducir a error a la Comisión podría poner en tela de juicio la sinceridad y la plenitud de la cooperación del solicitante y, por tanto, poner en peligro la posibilidad de que éste se beneficie completamente de la Comunicación sobre la cooperación.

(véase el apartado 91)

prácticas concertadas en el sentido del artículo 81 CE, el cual no contempla una calificación específica para este tipo de infracción compleja.

(véase el apartado 191)

10. Ante una situación fáctica compleja, la doble calificación de los comportamientos contrarios a la competencia como «un conjunto de acuerdos y/o de prácticas concertadas», en la medida en que estos comportamientos incluyen tanto elementos que merecen la calificación de «acuerdos» como elementos que merecen la de «prácticas concertadas», debe entenderse no como una calificación que exige simultánea y acumulativamente la prueba de que cada uno de estos elementos de hecho presente los elementos constitutivos de un acuerdo y de una práctica concertada, sino como una calificación que designa un todo complejo conformado por elementos de hecho de los cuales algunos han sido calificados como acuerdos y otros como

(véase el apartado 195)

11. Cuando una empresa ha asistido, aun sin desempeñar un papel activo, a una reunión durante la cual se ha evocado una concertación ilícita, se considera que ha participado en dicha concertación, a menos que pruebe que se apartó claramente de ella o que informó a los demás participantes de que tenía intención de asistir a la reunión en cuestión con una óptica distinta de la suya.

12. El derecho de acceso al expediente, corolario del principio de los derechos de defensa, implica que la Comisión debe dar a la empresa afectada la posibilidad de examinar todos los documentos incluidos en el expediente de la instrucción que puedan ser pertinentes para su defensa. Estos documentos comprenden tanto las pruebas de cargo como las de descargo, con excepción de los secretos comerciales de otras empresas, de los documentos internos de la Comisión y de otras informaciones confidenciales.

Por lo que se refiere a las pruebas de cargo, la falta de comunicación de un documento sólo constituye una vulneración de los derechos de defensa cuando la empresa afectada demuestra, por una parte, que la Comisión se ha apoyado en dicho documento para fundamentar su imputación relativa a la existencia de una infracción y, por otra, que dicha imputación únicamente puede acreditarse mediante el citado documento. De este modo, incumbe a la empresa afectada demostrar que el resultado al que llegó la Comisión en su decisión habría sido diferente si se hubiera debido descartar como medio de prueba ese documento no comunicado.

Por el contrario, por lo que se refiere a la falta de comunicación de un documento de descargo, 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. Basta con que la empresa demuestre que habría podido utilizar dichos documentos de descargo en su defensa probando, en particular, que hubiera podido invocar elementos que no concordaban con las apreciaciones efectuadas por la Comisión en la fase de comunicación del pliego de condiciones y que, por tanto, hubiera podido influir, de una manera o de otra, en las apreciaciones formuladas en la decisión.

(véanse los apartados 235 a 238)

13. El pliego de cargos es un documento cuya finalidad consiste en circunscribir el objeto del procedimiento entablado contra una empresa y garantizar el ejercicio eficaz de los derechos de defensa. Por este motivo, el pliego de cargos está revestido de las garantías procesales a través de las que se materializa el principio del respeto de los derechos de defensa y entre las cuales figura el derecho de acceso a los documentos que forman parte del expediente de la Comisión.

Las contestaciones al pliego de cargos no forman parte del expediente de la instrucción propiamente dicho. Por lo que respecta a los documentos que no forman parte del expediente constituido en el momento de la notificación del pliego de cargos, la Comisión sólo está obligada a divulgar las contestaciones antes mencionadas a otras partes afectadas cuando resulte que contienen nuevos elementos de cargo o descargo. Asimismo, según el punto 27 de la Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 [CE] y 82 [CE], los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento n° 139/2004 del Consejo, como regla general, las partes no tienen acceso a las contestaciones al pliego de cargos dadas por las demás partes a las que se refiere la investigación. Una parte sólo tendrá acceso a estos documentos cuando puedan constituir nuevos elementos de prueba, ya sean de cargo o de descargo, referentes a las alegaciones formuladas en relación

con esa parte en el pliego de cargos de la Comisión.

Comisión en apoyo de su conclusión de que una empresa cometió una infracción.

A este respecto y por lo que se refiere, por una parte, a los nuevos elementos de cargo, si la Comisión se propone tomar como fundamento un elemento basado en una contestación a un pliego de cargos para acreditar la existencia de una infracción, debe darse a las demás empresas implicadas en dicho procedimiento la oportunidad de pronunciarse sobre ese nuevo elemento de prueba.

Para demostrar que se ha violado sus derechos de defensa, no basta con que la empresa de que se trate demuestre que no pudo pronunciarse durante el procedimiento administrativo sobre un documento utilizado en un punto cualquiera de la decisión impugnada. Es preciso que demuestre que la Comisión utilizó dicho documento en la decisión impugnada como prueba adicional para concluir que existía una infracción en la que dicha empresa había participado.

Por lo que se refiere, por otra parte, a los nuevos elementos de descargo, la Comisión no está obligada a proporcionar por propia iniciativa acceso a los mismos. En la hipótesis de que la Comisión haya desestimado durante el procedimiento administrativo una solicitud de una demandante dirigida a acceder a documentos no incluidos en el expediente de la instrucción, sólo puede apreciarse una vulneración de los derechos de defensa si se demuestra que el procedimiento administrativo habría podido alcanzar un resultado distinto en el supuesto de que la demandante hubiera tenido acceso a los referidos documentos durante dicho procedimiento.

(véase el apartado 245)

15. Entre las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos figura, en particular, la obligación de la institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata.

(véase el apartado 268)

(véanse los apartados 239  
a 244 y 253)

14. Sólo pueden considerarse pruebas de cargo los documentos utilizados por la

16. La existencia de una infracción debe apreciarse únicamente en función de los elementos de prueba reunidos por la Comisión. Cuando, al finalizar el procedimiento administrativo, queda

efectivamente probada la materialidad de una infracción, la prueba de que durante dicho procedimiento la Comisión manifestó de forma prematura su convicción de que existía dicha infracción no implica que deje de existir la prueba de la propia infracción.

(véase el apartado 278)

17. El respeto de un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de política de la competencia constituye un principio general del Derecho de la Unión cuyo respeto garantizan los órganos jurisdiccionales de la Unión.

(véanse los apartados 286 a 288, 290, 292 y 295)

A efectos de la aplicación de este principio, es preciso establecer una distinción entre las dos fases del procedimiento administrativo, a saber, la fase de instrucción anterior al envío del pliego de cargos y la que comprende el resto del procedimiento administrativo. El primer período, que se extiende hasta el pliego de cargos, tiene como punto de partida la fecha en que la Comisión, en ejercicio de las facultades que le confiere el legislador, adopta medidas que implican la imputación de una infracción y debe permitirle tomar una postura sobre la orientación del procedimiento. El segundo período, por su parte, se extiende desde el pliego de cargos hasta la adopción de la decisión definitiva. Debe permitir a la Comisión pronunciarse definitivamente sobre la infracción imputada.

18. El deber general de prudencia, al que toda empresa o asociación de empresas está sometida, obliga a éstas a velar por una buena conservación en sus libros o archivos de los datos necesarios para reconstruir su actividad, principalmente a fin de disponer de las pruebas necesarias en caso de actuaciones judiciales o administrativas.

En el supuesto de que la Comisión formule solicitudes de información dirigidas a una empresa con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 17, dicha empresa está con mayor motivo obligada a actuar con acrecentada diligencia y a adoptar todas las medidas oportunas para preservar las

pruebas de las que razonablemente pudiera disponer.

incrementar el importe de la multa impuesta por la Comisión.

(véanse los apartados 308 a 310)

(véase el apartado 301)

19. La Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación por lo que respecta al método de cálculo de las multas. Este método, delimitado por las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA, contiene varios rasgos de flexibilidad que permiten que la Comisión ejerza su facultad de apreciación respetando las disposiciones del Reglamento n° 1/2003, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 [CE] y 82 [CE].

Por otra parte, en ámbitos en que la Comisión dispone de tal margen de apreciación, como por ejemplo en la determinación del importe de la multa con arreglo al Reglamento n° 1/2003, el control de legalidad sobre estas apreciaciones se limita a la falta de error manifiesto de apreciación. El margen de apreciación de la Comisión y los límites que ella se ha marcado al respecto no prejuzgan, sin embargo, el ejercicio de la competencia jurisdiccional plena del juez de la Unión que le faculta para suprimir, reducir o

20. La gravedad de una infracción debe determinarse tomando en consideración múltiples factores, tales como las circunstancias específicas del asunto, su contexto y el alcance disuasorio de las multas, respecto de los cuales la Comisión dispone de un margen de apreciación.

En particular, según el punto 1 A, párrafo primero, de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA, la evaluación de la gravedad de la infracción habrá de tomar en consideración su naturaleza, sus repercusiones concretas sobre el mercado (siempre y cuando se puedan determinar) y la dimensión del mercado geográfico afectado. En el marco de su control jurisdiccional pleno, incumbe al Tribunal apreciar si el importe de la multa impuesta es proporcionado en relación con la gravedad de la infracción y sopesar la gravedad de la infracción y las circunstancias alegadas por la empresa.

Con arreglo al punto 1 A, párrafo segundo, tercer guión, de dichas Directrices, las infracciones muy graves consisten

esencialmente, entre otras, en «restricciones horizontales como “cárteles de precios” y cuotas de reparto de mercados». Los acuerdos de este tipo constituyen una de las formas más graves de distorsión de la competencia por cuanto están dirigidos, por su propio objeto, a la eliminación pura y simple de la competencia entre las empresas que los aplican y, por tal motivo, van en contra de los objetivos fundamentales de la Unión. Las prácticas concertadas horizontales de precios o de repartos de mercados pueden ser calificadas de infracciones muy graves sobre la mera base de su propia naturaleza, sin que la Comisión esté obligada a demostrar las repercusiones concretas de la infracción sobre el mercado.

Si bien es cierto que la existencia de repercusiones concretas de la infracción sobre el mercado es un elemento que debe tomarse en consideración a la hora de evaluar la gravedad de la infracción, es preciso señalar que se trata de un criterio más entre otros como, por ejemplo, la naturaleza de la infracción y la dimensión del mercado geográfico. Igualmente, del punto 1 A, párrafo primero, de las citadas Directrices se desprende que estas repercusiones únicamente se tomarán en consideración en caso de que puedan determinarse.

(véanse los apartados 314 a 316, 319, 320, 324 y 325)

21. El territorio entero de un Estado miembro constituye una parte sustancial del mercado común. Las infracciones del

tipo de acuerdos o prácticas concertadas que persiguen en particular la fijación de los precios y el reparto de la clientela pueden ser calificadas como muy graves basándose únicamente en su propia naturaleza, sin que sea necesario que tales comportamientos estén caracterizados por una dimensión geográfica determinada.

Esta conclusión queda confirmada por el hecho de que, si bien la descripción indicativa de las infracciones graves en las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA indica que se tratará por lo general de restricciones horizontales o verticales cuya aplicación sea más rigurosa, cuyas repercusiones en el mercado sean más amplias y que puedan surtir efecto 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.

Por consiguiente, el hecho de que la dimensión geográfica del mercado en cuestión coincida con el territorio de un estado no se opone, en ningún caso, a que la infracción sea calificada como muy grave. El tamaño del mercado del producto en cuestión no es, en principio, un factor que deba tenerse en cuenta

obligatoriamente, sino sólo uno más entre otros para apreciar la gravedad de la infracción y fijar el importe de la multa.

(véanse los apartados 337 y 339 a 342)

22. La Comisión dispone, en el marco del Reglamento n° 17 y del Reglamento n° 1/2003, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 [CE] y 82 [CE], de un margen de apreciación al fijar el importe de las multas, a fin de impulsar a las empresas a adoptar un comportamiento ajustado a las normas sobre la competencia y de poder en todo momento adaptar el nivel de las multas a las necesidades de dicha política.

La práctica seguida anteriormente por la Comisión en sus decisiones no sirve de marco jurídico a las multas en materia de competencia. Las decisiones relativas a otros asuntos únicamente tienen carácter meramente indicativo en lo referente a la posible existencia de una discriminación, ya que resulta poco probable que las circunstancias que caracterizaban tales decisiones —como puedan ser los correspondientes mercados, productos, empresas y períodos— sean idénticas.

La Comisión aprecia la gravedad de las infracciones en función de un gran número

de factores que no se encuentran recogidos en una lista taxativa o exhaustiva de criterios que deban tenerse en cuenta y tampoco está obligada a aplicar una fórmula matemática precisa, independientemente de que se trate del importe total de la multa impuesta o de su división en diferentes elementos. Habida cuenta de lo anterior, la comparación directa entre las multas impuestas a los destinatarios de dos decisiones relacionadas con infracciones distintas conllevaría el riesgo de desnaturalizar las funciones específicas que cumplen las diferentes etapas del cálculo de una multa. En efecto, los importes finales de las multas reflejan las circunstancias específicas que concurrían en cada práctica colusoria.

(véanse los apartados 345, 347, 350 y 351)

23. Según el punto 1 A, párrafo sexto, de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA, respecto de una infracción de una determinada gravedad, puede convenir, en aquellos supuestos en los que, como sucede con los cárteles, están implicadas diferentes empresas, ponderar el importe de partida general para calcular un importe de partida específico que tome en consideración el peso específico de cada empresa y, en consecuencia, las repercusiones reales del comportamiento infractor de cada empresa sobre la competencia, especialmente cuando existe una disparidad considerable en cuanto a la dimensión de las empresas responsables de una infracción de la misma naturaleza.

El hecho de tomar en consideración el peso específico y, en consecuencia, las repercusiones reales del comportamiento infractor de cada empresa sobre la competencia supone la distribución de los participantes en una práctica concertada en categorías en función de su dimensión en el mercado a lo largo de un período de referencia y no implica una evaluación de las repercusiones de la infracción considerada en su conjunto sobre el mercado.

La aplicación del trato diferenciado con arreglo a esta disposición no requiere tomar en consideración la existencia de repercusiones reales de la infracción sobre el mercado.

(véanse los apartados 356 a 358)

24. Las exigencias del requisito sustancial de forma que constituye la obligación de motivación del modo de cálculo de la multa se cumplen, según reiterada jurisprudencia, cuando la Comisión indica, en su decisión, los elementos de apreciación que le han permitido determinar la gravedad de la infracción, así como su duración.

En el marco de la exposición de motivos que justifican el nivel de la multa, la Comisión no está obligada a indicar los datos numéricos en los que se basó, en particular con miras a provocar el efecto

disuasorio pretendido, al ejercer su facultad de apreciación.

(véanse los apartados 360 y 375)

25. Al determinar el importe de la multa, la Comisión debe asegurar que ésta tenga un carácter disuasorio.

A este respecto, la Comisión puede tomar en consideración, en particular, el tamaño y la capacidad económica de la empresa en cuestión.

Igualmente, el punto 1 A, párrafo cuarto, de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA establece que es necesario tomar en consideración la capacidad económica efectiva de los autores de la infracción para infligir un daño importante a los demás operadores, sobre todo a los consumidores, y fijar un importe que dote a la multa de un carácter lo suficientemente disuasorio.

Habida cuenta del margen de apreciación del que dispone la Comisión al fijar el importe de las multas a fin de lograr que las empresas ajusten su comportamiento a las normas sobre la competencia, el hecho de que la Comisión haya impuesto en el pasado multas de determinado nivel



por ciertos tipos de infracciones no puede privarla de la posibilidad de aumentar dicho nivel, en cualquier momento, para garantizar la aplicación de la política sobre la competencia y para reforzar el efecto disuasorio de las multas.

(véanse los apartados 367  
a 369 y 372)

26. El principio de seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho de la Unión que exige, en particular, que una normativa que entrañe consecuencias desfavorables para los particulares deba ser clara y precisa y su aplicación previsible para los justiciables.

Dicho principio tiene como corolario el principio de legalidad de los delitos y de las penas, el cual exige que la ley defina claramente las infracciones y las penas que las reprimen.

Si bien es cierto que el artículo 23, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1/2003, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 [CE] y 82 [CE], deja a la Comisión una amplia facultad de apreciación, no lo es menos que limita su ejercicio estableciendo criterios objetivos que ésta debe respetar.

Así pues, por una parte, la multa que puede imponerse está sujeta a un límite cuantificable y absoluto, de modo que puede establecerse de antemano el importe máximo de la multa que puede imponerse a una empresa determinada.

Por otra parte, el ejercicio de esta facultad de apreciación queda igualmente limitado por las normas que la Comisión se impone a sí misma a través de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA, quedando, por lo demás, sometida al pleno control del juez de la Unión la actuación administrativa de la Comisión.

De este modo, un agente económico diligente puede, recurriendo si fuera preciso a asesoramiento jurídico, prever de modo suficientemente preciso el método de cálculo y la magnitud aproximada de las multas a que se expone por actuar de un modo determinado, y el hecho de que dicho agente económico no pueda conocer de antemano con precisión la cuantía de las multas que la Comisión impondrá en cada caso no constituye una vulneración del principio de legalidad de las penas. Asimismo, las empresas implicadas en un procedimiento administrativo que pueda concluir con la imposición de una multa deben tener en cuenta la posibilidad de que la Comisión decida en cualquier momento aumentar el nivel de las multas con respecto al que se aplicaba anteriormente. El hecho de que la Comisión

pueda en todo momento revisar el nivel general de las multas en el contexto de la aplicación de otra política sobre competencia resulta razonablemente previsible para las empresas implicadas.

(véanse los apartados 383 a 386)

27. Con arreglo al punto 3 de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 del Consejo y del apartado 5 del artículo 65 del Tratado CECA, el importe de base de la multa fijado por la Comisión se reducirá, entre otros supuestos, cuando la empresa imputada interrumpa la infracción desde las primeras intervenciones de la Comisión.

El otorgamiento de tal reducción del importe de base de la multa está relacionado con las circunstancias del caso concreto, que pueden conducir a la Comisión a no otorgársela a una empresa que ha participado en un acuerdo ilícito. En particular, la aplicación de una circunstancia atenuante en situaciones en las que una empresa participa en un acuerdo manifiestamente ilegal, respecto del cual sabía o no podía ignorar que era constitutivo de una infracción, podría incitar a las empresas a continuar un acuerdo secreto tanto tiempo como sea posible, con la esperanza de que su conducta nunca sea descubierta sabiendo al mismo tiempo que, si se llegara a descubrir, podrían beneficiarse de una reducción de la

multa interrumpiendo en ese momento la infracción.

Tal reconocimiento privaría a la multa impuesta de todo efecto disuasorio y menoscabaría el efecto útil del artículo 81 CE, apartado 1. Se trata, en efecto, de una circunstancia atenuante que, habida cuenta del efecto útil de dicho artículo, debe interpretarse restrictivamente y que sólo puede tomarse en consideración cuando lo justifiquen las circunstancias particulares que concurran en el asunto de que se trate.

En particular, el cese de una infracción cometida deliberadamente no puede considerarse circunstancia atenuante cuando ha sido causado por la intervención de la Comisión.

El mero hecho de que la Comisión haya considerado, en su práctica decisoria anterior, que determinados elementos constituían circunstancias atenuantes a efectos de la determinación del importe de la multa no significa que esté obligada a llevar a cabo la misma apreciación en una decisión ulterior.

(véanse los apartados 394 a 397 y 401)

28. Aunque la mera circunstancia de que una empresa no lleve a ejecución los acuerdos ilícitos no permita descartar su responsabilidad, este hecho, no obstante, constituye un factor que debe tomarse en consideración como atenuante a la hora de fijar el importe de la multa.

Habida cuenta de estas consideraciones, no cabe considerar que la duración del procedimiento administrativo, aun siendo excesiva, ha tenido incidencia en el contenido de la decisión impugnada, por el único motivo de que la Comisión aumentara en el ínterin la cuantía de las multas.

(véase el apartado 409)

(véanse los apartados 418 a 420)

29. El hecho de que la Comisión haya aplicado, en el pasado, multas de cierto nivel a determinados tipos de infracciones no puede privarle de la posibilidad de elevar dicho nivel dentro de los límites indicados por el Reglamento n° 1/2003, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 [CE] y 82 [CE], si ello resulta necesario para garantizar la aplicación de la política en materia de competencia, sino que, por el contrario, la aplicación eficaz de las normas de la competencia exige que la Comisión pueda en todo momento adaptar el nivel de las multas a las necesidades de esta política.

30. Una irregularidad del procedimiento, aunque no permita anular una decisión adoptada por la Comisión respecto de una sociedad por una infracción de las normas en materia de competencia, sí puede justificar una reducción de la multa. El hecho de que se rebase el plazo razonable puede justificar que la Comisión decida reducir, con arreglo a criterios de equidad, el importe de una multa, ya que la posibilidad de conceder una reducción de esta índole forma parte del ejercicio de sus prerrogativas. El ejercicio por parte de la Comisión de esta prerrogativa no impide que el Tribunal, en ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, decida conceder una reducción adicional del importe de la multa.

Una empresa no puede válidamente sostener que su sanción habría podido ser menos elevada si la Comisión hubiera finalizado antes el procedimiento administrativo por haber aumentado esta institución la cuantía general de las sanciones durante tal procedimiento.

En efecto, la reducción de la sanción tiene por objeto compensar la vulneración del principio del plazo razonable y debe,

en consecuencia, quedar fijada en una cuantía adecuada en relación con la sanción impuesta a la empresa. No obstante, no es menos cierto que esta reducción se aplica con arreglo a criterios de equidad y no es necesario que vaya precedida de un examen de las condiciones relativas al nacimiento de la responsabilidad

extracontractual de la Unión en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo.

(véanse los apartados 425, 426, 428 y 432)