



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de noviembre de 2012 *

«Representación de la Unión Europea ante los órganos jurisdiccionales nacionales — Artículos 282 CE y 335 TFUE — Demanda de indemnización por los daños y perjuicios irrogados a la Unión por un cártel — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a un proceso equitativo — Derecho de acceso a un tribunal — Igualdad de armas — Artículo 16 del Reglamento n° 1/2003»

En el asunto C-199/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el rechtbank van koophandel te Brussel (Bélgica), mediante resolución de 18 de abril de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de abril de 2011, en el procedimiento entre

Europese Gemeenschap

y

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. L. Bay Larsen, A. Rosas y E. Jarašiūnas, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev (Ponente), la Sra. A. Prechal y el Sr. C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de marzo de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Otis NV, por los Sres. H. Speyart, S. Brijs y G. Borremans, advocaten;
- en nombre de Kone Belgium NV, por M^e D. Paemen, avocat, el Sr. D. Vermeiren, advocaat, y el Sr. T. Vinje, Solicitor;
- en nombre de Schindler NV, por el Sr. P. Wytinck, advocaat;
- en nombre de ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, por los Sres. O. Brouwer, N. Lorjé y A. Pliego Selie, advocaten;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. H. Krämer y la Sra. C. ten Dam, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. B. Driessen, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de junio de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 282 CE, 335 TFUE y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como de los artículos 103 y 104 del Reglamento (CE, Euratom) n^o 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n^o 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006 (DO L 390, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre la Europese Gemeenschap (Comunidad Europea), representada por la Comisión Europea, y Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl y ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, fabricantes de ascensores y escaleras mecánicas, relativo a una acción de indemnización por el daño sufrido a consecuencia de una infracción del artículo 81 CE cometida por las citadas empresas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratados

- 3 El artículo 282 CE disponía:

«La Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión.»

- 4 Desde el 1 de diciembre de 2009, y como resultado de la entrada en vigor del Tratado FUE, dicho artículo fue reemplazado por el artículo 335 TFUE, que tiene la siguiente redacción:

«La Unión gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión. No obstante, la Unión estará representada por cada una de las instituciones, en virtud de la autonomía administrativa de éstas, para las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de las mismas.»

- 5 El artículo 339 TFUE dispone:

«Los miembros de las instituciones de la Unión, los miembros de los comités, así como los funcionarios y agentes de la Unión estarán obligados, incluso después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes.»

- 6 El artículo 47 TUE tiene el siguiente tenor:

«La Unión tiene personalidad jurídica.»

Reglamento (CE) n° 1/2003

- 7 El considerando 37 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), declara:

«El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y sigue los principios reconocidos, en particular, por la [Carta]. Por consiguiente, debe ser interpretado y aplicado respetando dichos derechos y principios.»

- 8 El artículo 16 de dicho Reglamento, titulado «Aplicación uniforme de la normativa comunitaria de competencia», dispone en su apartado 1:

«Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se pronuncien sobre acuerdos, decisiones o prácticas en virtud de los artículos 81 [CE] u 82 [CE] [que ya hayan] sido objeto de una decisión de la Comisión, no podrán adoptar resoluciones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión. Deberán evitar asimismo adoptar decisiones susceptibles de entrar en conflicto con una decisión

prevista por la Comisión en procedimientos que ya haya incoado. A tal fin, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si procede suspender su procedimiento. Esta obligación se entenderá sin perjuicio de los derechos y obligaciones que establece el artículo 234 [CE].»

9 A tenor del artículo 28 del mismo Reglamento, titulado «Secreto profesional»:

«1. Sin perjuicio de los artículos 12 y 15, la información recopilada en aplicación de los artículos 17 a 22 sólo podrá utilizarse para el fin para el que haya sido recabada.

2. Sin perjuicio del intercambio y uso de la información previstos en los artículos 11, 12, 14, 15 y 27, la Comisión y las autoridades de la competencia de los Estados miembros, así como sus funcionarios, agentes y demás personas que trabajen bajo la supervisión de esas autoridades, y también los funcionarios y agentes de las otras autoridades de los Estados miembros, estarán obligados a no divulgar la información que hayan recopilado o intercambiado en aplicación del presente Reglamento y que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional. Esta obligación se aplicará asimismo a todos los representantes de los Estados miembros que asistan a las reuniones del Comité consultivo conforme a lo dispuesto en el artículo 14.»

Reglamento financiero

10 Con arreglo al artículo 50 del Reglamento financiero, la Comisión reconocerá a las demás instituciones las competencias necesarias para la ejecución de sus respectivas secciones del presupuesto.

11 A tenor del artículo 59 de dicho Reglamento:

«1. La institución ejercerá las funciones de ordenador.

[...]

2. Cada institución determinará en sus normas administrativas internas los agentes idóneos en los que delegará, respetando las condiciones establecidas en su reglamento interno, las funciones de ordenador, el alcance de las competencias delegadas y la capacidad de subdelegación de competencias que se conceda a los destinatarios de dicha delegación.

[...]»

12 De conformidad con el artículo 60, apartado 1, del Reglamento financiero, compete al ordenador de cada institución ejecutar los ingresos y gastos de acuerdo con los principios de buena gestión financiera, así como garantizar la legalidad y la regularidad de los mismos.

13 El artículo 103 de este Reglamento dispone:

«De comprobarse que en el procedimiento de adjudicación ha habido errores sustanciales, irregularidades o fraude, las instituciones lo suspenderán y podrán adoptar todas las medidas que consideren necesarias, incluida la anulación del procedimiento.

En el supuesto de que se demuestre, tras la adjudicación del contrato, que ha habido en el procedimiento de adjudicación o en la ejecución del contrato errores sustanciales, irregularidades o fraude, las instituciones podrán, en función de la fase en que se halle el procedimiento, abstenerse de concluir el contrato, suspender su ejecución o, en su caso, rescindirlo.

En el supuesto de que dichos errores, irregularidades o fraude sean imputables al contratista, las instituciones podrán además denegar el pago, recuperar los importes ya pagados o rescindir todos los contratos celebrados con dicho contratista, en función de la gravedad de tales errores, irregularidades o fraude.»

14 El artículo 104 del mismo Reglamento prescribe:

«Las instituciones comunitarias serán consideradas como órganos de contratación en lo que se refiere a los contratos otorgados por cuenta propia. [...]»

Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE para la aplicación de los artículos 81 y 82 CE

15 Con arreglo al punto 26 de la Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE para la aplicación de los artículos 81 y 82 CE (DO 2004, C 101, p. 54), «la Comisión no transmitirá a los órganos jurisdiccionales nacionales información proporcionada voluntariamente por un solicitante de clemencia sin su consentimiento».

Derecho belga

16 El artículo 17 del code judiciaire (código procesal) dispone:

«No podrá admitirse la acción si el demandante no tiene legitimación e interés para ejercitarla.»

17 El artículo 1.382 del code civil (código civil) establece:

«Todo aquel que por acción u omisión ocasiona un daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

Antecedentes del litigio principal

18 Tras recibir varias denuncias, la Comisión inició en 2004 una investigación relativa a la existencia de un cártel entre los cuatro principales fabricantes europeos de ascensores y escaleras mecánicas, los grupos Otis, Kone, Schindler y ThyssenKrupp. La investigación se saldó con la Decisión de la Comisión, de 21 de febrero de 2007, relativa a un procedimiento de conformidad con el artículo 81 del Tratado CE (Asunto COMP/E-1/38.823 – Ascensores y escaleras mecánicas) [C(2007) 512 final] (en lo sucesivo, «Decisión de 21 de febrero de 2007»).

19 En dicha Decisión, la Comisión declaró que las empresas destinatarias de la misma, entre ellas las demandadas en el procedimiento principal, habían cometido una infracción del artículo 81 del Tratado al asignarse licitaciones y contratos entre sí en Bélgica, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, con el fin de repartirse mercados y fijar precios, acordando un mecanismo de compensación en algunos casos, intercambiando información sobre volúmenes de venta y precios y participando en reuniones regulares y estableciendo otros contactos para acordar y ejecutar las restricciones citadas. Debido a esas infracciones, la Comisión impuso multas por un importe total de más de 992 millones de euros.

- 20 Diversas empresas, entre ellas las demandadas en el procedimiento principal, interpusieron recursos ante el Tribunal General de la Unión Europea instando la anulación de dicha Decisión.
- 21 Mediante sentencias de 13 de julio de 2011, Schindler Holding y otros/Comisión (T-138/07, Rec. p. II-4819), General Technic-Otis/Comisión (T-141/07, T-142/07, T-145/07 y T-146/07, Rec. p. II-4977), ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Comisión (T-144/07, T-147/07 a T-150/07 y T-154/07, Rec. p. II-5129), y Kone y otros/Comisión (T-151/07, Rec. p. II-5313), el Tribunal General desestimó estos recursos, excepto los interpuestos por las empresas del grupo ThyssenKrupp, que fueron parcialmente estimados en lo tocante al importe de las multas impuestas.
- 22 Las demandantes recurrieron posteriormente en casación ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de las citadas sentencias, mediante recursos registrados con los números C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, C-503/11 P a C-506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P y C-519/11 P. En sus autos de 24 de abril y 8 de mayo de 2012, el Presidente del Tribunal de Justicia archivó los asuntos C-503/11 P a C-506/11 P, C-516/11 P y C-519/11 P. Mediante autos de 15 de junio de 2012, United Technologies/Comisión, y Otis Luxembourg y otros/Comisión, el Tribunal de Justicia desestimó los recursos en los asuntos C-493/11 P y C-494/11 P. Los asuntos C-501/11 P y C-510/11 P se encuentran pendientes ante el Tribunal de Justicia.

Procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente

- 23 Mediante demanda de 20 de junio de 2008, la Comunidad Europea, actualmente la Unión Europea, representada por la Comisión, ejercitó una acción ante el órgano jurisdiccional remitente reclamando, con carácter principal, que las demandadas indemnizaran a la Unión con la cantidad provisional de 7 061 688 euros (más intereses y costas) por el daño irrogado a la Unión a consecuencia de las prácticas contrarias a la competencia declaradas en la Decisión de 21 de febrero de 2007. En efecto, la Unión había celebrado con las demandadas en el procedimiento principal diversos contratos de instalación, de mantenimiento y de renovación de ascensores y escaleras mecánicas en diferentes edificios del Consejo de la Unión Europea, del Parlamento Europeo, de la Comisión, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité de las Regiones de la Unión Europea y de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, sitios en Bélgica y Luxemburgo. Con carácter subsidiario, la Unión solicitó la designación de un perito para determinar, entre otros extremos, la totalidad del daño sufrido.
- 24 Las demandadas en el procedimiento principal impugnan la capacidad de la Comisión para actuar en representación de la Unión, a falta de un mandato expreso al efecto emitido por las demás instituciones de la Unión supuestamente perjudicadas por la infracción. Invocaron, además, la violación de los principios de independencia del juez y de igualdad de armas, dada la especial posición de la Comisión en el marco de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, apartado 1. Habida cuenta de que, con arreglo al artículo 16 del Reglamento n° 1/2003, la Decisión de 21 de febrero de 2007 es vinculante para el órgano jurisdiccional remitente, se vulneró asimismo, según ellas, el principio según el cual nadie puede ser juez en su propia causa (*nemo iudex in sua causa*).
- 25 El órgano jurisdiccional remitente se declaró incompetente para conocer de los daños ocasionados por aquellas de las demandadas en el procedimiento principal que están domiciliadas en Luxemburgo.
- 26 En estas circunstancias, el rechtbank van koophandel te Brussel decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) a) El Tratado afirma en su artículo 282, actualmente artículo [3]35, que la Unión estará representada por la Comisión. El artículo 335 del Tratado de Funcionamiento, por un lado, y los artículos 103 y 104 del Reglamento financiero, por otro lado, afirman que, en cuanto atañe a los asuntos administrativos relacionados con su funcionamiento, las instituciones de que se trate representarán a la Unión con la posible consecuencia de que dichas

instituciones, de forma exclusiva o no, [...] puedan comparecer en juicio. Es indudable que el hecho de que los contratistas, etc., reciban en pago precios excesivos como consecuencia de un cártel está comprendido dentro del concepto de fraude. En el Derecho interno belga se aplica el principio de *Lex specialis generalibus derogat*. En la medida en que dicho principio jurídico encuentre también acogida en el Derecho de la Unión, ¿no es cierto que la iniciativa para la interposición de demandas (con excepción de los casos en los que la propia Comisión ha sido la administración adjudicadora) correspondía a las instituciones afectadas?

- b) (Cuestión planteada con carácter subsidiario) ¿No debió disponer la Comisión, por lo menos, de un mandato de representación de las instituciones para defender los intereses de éstas ante los órganos jurisdiccionales?
- 2) a) La [Carta], en su artículo 47, y el Convenio Europeo para la Protección de los [Derechos] y de las Libertades Fundamentales [firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, “CEDH”)], en su artículo 6, apartado 1, garantizan a toda persona el derecho a que su causa sea oída equitativamente y además el principio, vinculado a lo anterior, según el cual nadie puede ser juez en su propia causa. ¿Es compatible con este principio el hecho de que la Comisión actúe en una primera fase como autoridad de la competencia y sancione el comportamiento censurado, a saber, el cártel, como una infracción del artículo 81, actualmente artículo 101 del Tratado, después de haber realizado ella misma una investigación sobre el asunto, para después, en una segunda fase, preparar la reclamación de indemnización por daños y perjuicios ante el órgano jurisdiccional nacional y adoptar la decisión de interponerla, si bien el mismo miembro de la Comisión es el responsable de ambos asuntos, conectados entre sí, máxime cuando el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto no puede apartarse de la decisión sancionadora?
- b) (Cuestión formulada con carácter subsidiario) En caso de respuesta [negativa] a la segunda cuestión (es incompatible), ¿cómo debe ejercitar, conforme al Derecho de la Unión, la víctima (la Comisión y/o las instituciones y/o la Unión) de un acto ilícito (el cártel) su derecho a la indemnización, que constituye igualmente un derecho fundamental [...]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 27 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si los artículos 282 CE y 335 TFUE deben interpretarse en el sentido de que la Comisión está facultada para representar a la Unión ante un órgano jurisdiccional nacional en el marco de una acción civil de indemnización del daño irrogado a la Unión por un acuerdo o una práctica prohibidos por los artículos 81 CE y 101 TFUE que puedan haber afectado a determinados contratos públicos adjudicados por diversas instituciones y órganos de la Unión, sin disponer de un mandato de representación de las demás instituciones u órganos afectados.
- 28 La representación de la Comunidad ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros se regía hasta el 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado FUE, por el artículo 282 CE.
- 29 Dado que la acción principal fue ejercitada antes de esa fecha, procede examinar en primer lugar si dicho artículo facultaba a la Comisión para representar a la Comunidad en el marco de una acción de este tipo.
- 30 Se desprende del tenor del citado artículo que la Comunidad puede comparecer en juicio en cualquier Estado miembro y que, a tal fin, está representada por la Comisión.

- 31 Las demandadas en el procedimiento principal alegan no obstante que el artículo 282 CE es sólo una regla general, exceptuada por los artículos 274 CE y 279 CE. Advierten que estas últimas disposiciones han sido desarrolladas por el Reglamento financiero, cuyos artículos 59 y 60 atribuyen a cada institución de la Unión la ejecución de sus respectivas partidas presupuestarias. Además, según ellas, se desprende de los artículos 103 y 104 de dicho Reglamento que corresponde a cada una de esas instituciones, si se consideran perjudicadas por la infracción de que se trata, ejercitar una acción de indemnización, dado que la mayor parte de los contratos fueron adjudicados en su propio nombre y por su propia cuenta.
- 32 Procede señalar, a este respecto, que los artículos 274 CE y 279 CE, así como las disposiciones del Reglamento financiero, definen las competencias de las instituciones en materia de elaboración y ejecución del presupuesto. En cambio, el artículo 282 CE atribuye capacidad jurídica a la Comunidad y regula su representación, en especial ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Pues bien, la representación de la Comunidad ante tales órganos jurisdiccionales es cuestión distinta a la de las medidas de ejecución presupuestaria que adopte una institución de la Comunidad. Por eso, el principio *lex specialis generalibus derogat* no es pertinente en el caso de autos.
- 33 Por lo que respecta, en particular, a los artículos 103 y 104 del Reglamento financiero, a los que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente en el enunciado de su primera cuestión, resulta obligado observar que dichas disposiciones contienen normas relativas a la adjudicación y la ejecución de contratos públicos y no a la representación de la Unión ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.
- 34 De ello se desprende que la Comisión estaba facultada, en virtud del artículo 282 CE, para representar a la Comunidad ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 35 Por lo que se refiere al artículo 335 TFUE, procede señalar que el Tratado FUE no contiene disposición transitoria alguna relativa a la representación de la Unión en los procedimientos incoados ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros antes de la entrada en vigor de dicho Tratado y que se encuentren pendientes después de ésta. Por lo tanto, la disposición aplicable que regula esa representación es el artículo 282 CE, puesto que el procedimiento principal fue incoado antes de la entrada en vigor del Tratado FUE.
- 36 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, en las circunstancias del procedimiento principal, no se opone a que la Comisión represente a la Unión ante un órgano jurisdiccional nacional que conozca de una acción civil de indemnización del daño irrogado a la Unión por un acuerdo o una práctica prohibidos por los artículos 81 CE y 101 TFUE que puedan haber afectado a determinados contratos públicos adjudicados por diversas instituciones y órganos de la Unión, sin necesidad de que la Comisión disponga de un mandato a tal efecto de éstos.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 37 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si el artículo 47 de la Carta se opone a que, en nombre de la Unión, la Comisión ejercite ante un órgano jurisdiccional nacional una acción de indemnización del daño irrogado a la Unión como consecuencia de un acuerdo o una práctica que hayan sido declarados contrarios al artículo 81 CE por una decisión de dicha institución.
- 38 En particular, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si en el marco de una acción de este tipo, el derecho a un proceso equitativo, consagrado en el artículo 47 de la Carta y en el artículo 6 del CEDH, resulta lesionado por el hecho de que, en virtud del artículo 16, apartado 1, del Reglamento n° 1/2003, la decisión de la Comisión relativa al procedimiento de aplicación del

artículo 81 CE sea vinculante para él. Según el órgano jurisdiccional nacional, en efecto, la constatación de una infracción del artículo 81 CE le viene impuesta por una decisión adoptada por una de las partes del litigio, lo que le impide examinar con entera libertad uno de los elementos generadores del derecho a indemnización: el acaecimiento de un hecho dañoso.

- 39 Además, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si, en el marco de una acción como ésta, la Comisión es juez y parte en su propia causa, contraviniendo así el principio *nemo iudex in sua causa*.
- 40 El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de subrayar que cualquier persona puede invocar ante los tribunales la infracción del artículo 81 CE y, por ende, hacer valer la nulidad de un acuerdo o de una práctica prohibidos por dicho artículo (sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619, apartado 59).
- 41 Por lo que respecta, en particular, a la posibilidad de solicitar la reparación del perjuicio causado por un contrato o un comportamiento que puede restringir o falsear el juego de la competencia, procede recordar que la plena eficacia del artículo 81 CE y, en particular, el efecto útil de la prohibición establecida en su apartado 1 se verían en entredicho si no existiera la posibilidad de que cualquier persona solicitase la reparación del perjuicio que le haya irrogado un contrato o un comportamiento que pueda restringir o falsear el juego de la competencia (sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan, C-453/99, Rec. p. I-6297, apartado 26, y Manfredi y otros, antes citada, apartado 60).
- 42 En efecto, un derecho de esta índole refuerza la operatividad de las normas de competencia de la Unión y puede disuadir los acuerdos o prácticas, a menudo encubiertos, que puedan restringir o falsear el juego de la competencia. Desde este punto de vista, las acciones que reclaman indemnizaciones por daños y perjuicios ante los órganos jurisdiccionales nacionales pueden contribuir sustancialmente al mantenimiento de una competencia efectiva en la Unión (sentencia Courage y Crehan, antes citada, apartado 27).
- 43 De ello se desprende que cualquier persona tiene derecho a solicitar la reparación del daño sufrido cuando exista una relación de causalidad entre dicho daño y el acuerdo o la práctica prohibidos por el artículo 81 CE (sentencia Manfredi y otros, antes citada, apartado 61).
- 44 Por lo tanto, también a la Unión le asiste ese derecho.
- 45 No obstante, éste debe ejercitarse respetando los derechos fundamentales de las demandadas garantizados, en particular, por la Carta. Las disposiciones de ésta se dirigen, con arreglo a su artículo 51, apartado 1, tanto a las instituciones, órganos y organismos de la Unión como a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.
- 46 Procede recordar, a este respecto, que el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión, actualmente plasmado en el artículo 47 de la Carta (véanse la sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB, C-279/09, Rec. p. I-13849, apartados 30 y 31, el auto de 1 de marzo de 2011, Chartry, C-457/09, Rec. p. I-819, apartado 25, y la sentencia de 28 de julio de 2011, Samba Diouf, C-69/10, Rec. p. I-7151, apartado 49).
- 47 Dicho artículo 47 garantiza, en el Derecho de la Unión, la protección conferida por el artículo 6, apartado 1, del CEDH. En consecuencia, procede referirse únicamente a la primera disposición (sentencia de 8 de diciembre de 2011, Chalkor/Comisión, C-386/10 P, Rec. p. I-13085, apartado 51).
- 48 El principio de tutela judicial efectiva recogido en el citado artículo 47 consta de diversos aspectos, entre los que se incluyen el derecho de defensa, el principio de igualdad de armas, el derecho de acceso a los tribunales y el derecho a ser asesorado, defendido y representado.

- 49 Por lo que respecta, en particular, al derecho de acceso a los tribunales, procede observar que, para que un «tribunal» pueda resolver una controversia relativa a derechos y obligaciones derivados del Derecho de la Unión de conformidad con el artículo 47 de la Carta, es preciso que tenga competencia para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio de que conoce.
- 50 A este respecto, es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 14 de septiembre de 2000, *Masterfoods y HB*, C-344/98, Rec. p. I-11369, apartado 52), que actualmente se encuentra codificada en el artículo 16 del Reglamento n° 1/2003, cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se pronuncien sobre acuerdos, decisiones o prácticas contemplados, entre otros, en el artículo 101 TFUE que ya hayan sido objeto de una decisión de la Comisión, no podrán adoptar resoluciones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión.
- 51 Este principio se aplica asimismo cuando los órganos jurisdiccionales nacionales conocen de una acción de indemnización del daño ocasionado a consecuencia de un acuerdo o una práctica que se han declarado contrarios al artículo 101 TFUE en una decisión de dicha institución.
- 52 La aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia se basa, pues, en una obligación de cooperación leal entre, por una parte, los órganos jurisdiccionales nacionales y, por otra parte, la Comisión y los órganos jurisdiccionales de la Unión, respectivamente, en el marco de la cual cada uno debe desempeñar la función que le atribuye el Tratado (sentencia *Masterfoods y HB*, antes citada, apartado 56).
- 53 Ha de recordarse, a este respecto, que la competencia exclusiva para controlar la legalidad de los actos de las instituciones corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Unión y no a los órganos jurisdiccionales nacionales. Éstos no tienen competencia para declarar la invalidez de tales actos (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. p. 4199, apartados 12 a 20).
- 54 La norma según la cual los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden adoptar resoluciones incompatibles con una decisión de la Comisión relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE es, por lo tanto, una manifestación específica del reparto competencial en el seno de la Unión entre, por una parte, los órganos jurisdiccionales nacionales y, por otra parte, los órganos jurisdiccionales de la Unión.
- 55 Esta norma no implica sin embargo que se prive a las demandadas en el procedimiento principal de su derecho de acceso a un tribunal en el sentido del artículo 47 de la Carta.
- 56 En efecto, el Derecho de la Unión establece un sistema de control judicial de las decisiones de la Comisión relativas a los procedimientos de aplicación del artículo 101 TFUE que ofrece todas las garantías exigidas por el artículo 47 de la Carta.
- 57 En este sentido, cabe señalar que la decisión de la Comisión puede ser sometida a un control de legalidad efectuado por los órganos jurisdiccionales de la Unión en virtud del artículo 263 TFUE. En el caso de autos, las demandadas en el procedimiento principal a las que se había dirigido la decisión de la Comisión interpusieron efectivamente un recurso de anulación contra dicha decisión, como se ha recordado en los apartados 20 a 22 de la presente sentencia.
- 58 Las citadas demandadas alegan no obstante que el control de legalidad efectuado por los órganos jurisdiccionales de la Unión en virtud del artículo 263 TFUE en materia de Derecho de la competencia es incompleto debido, en particular, al margen de apreciación que dichos órganos jurisdiccionales reconocen a la Comisión en materia económica.

- 59 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de subrayar que, si bien en los ámbitos que exijan apreciaciones económicas complejas, la Comisión dispone de cierto margen de apreciación en materia económica, ello no implica que el juez de la Unión deba abstenerse de controlar la interpretación que haga la Comisión de datos de carácter económico. En efecto, el juez de la Unión no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para fundamentar las conclusiones que se deducen de los mismos (sentencia Chalkor/Comisión, antes citada, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 60 El juez de la Unión debe asimismo comprobar de oficio si la Comisión ha motivado su decisión y, en particular, si ha explicado la ponderación y la evaluación que hizo de los elementos que tuvo en cuenta (véase, en este sentido, la sentencia Chalkor/Comisión, antes citada, apartado 61).
- 61 Corresponde, además, al juez de la Unión ejercer el control de legalidad que le incumbe conforme a las pruebas aportadas por el demandante en apoyo de los motivos que éste haya invocado. Al ejercer dicho control, el juez no puede basarse en el margen de apreciación de que dispone la Comisión, ni respecto a la elección de los elementos que se tuvieron en cuenta a la hora de aplicar los criterios mencionados en la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n° 1/2003» (DO 2006, C 210, p. 2), ni respecto a la evaluación de dichos elementos, para renunciar a ejercer un control en profundidad tanto de hecho como de Derecho (sentencia Chalkor/Comisión, antes citada, apartado 62).
- 62 Por último, el control de legalidad se completa con la competencia jurisdiccional plena que el artículo 17 del Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos [81] y [82] del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), reconocía al juez de la Unión y que ahora reconoce el artículo 31 del Reglamento n° 1/2003, conforme al artículo 261 TFUE. Esta competencia faculta al juez, más allá del mero control de la legalidad de la sanción, para sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia y, en consecuencia, para suprimir, reducir o aumentar la multa o la multa coercitiva impuesta (sentencia Chalkor/Comisión, antes citada, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 63 El control establecido en los Tratados implica, pues, que el juez de la Unión ejerza un control tanto de hecho como de Derecho y que tenga la facultad de valorar las pruebas, anular la decisión impugnada y modificar el importe de las multas. En consecuencia, resulta que el control de legalidad contemplado en el artículo 263 TFUE, completado por la competencia jurisdiccional plena en lo que respecta al importe de la multa, contemplada en el artículo 31 del Reglamento n° 1/2003, se ajusta a las exigencias del principio de tutela judicial efectiva que figura en el artículo 47 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia Chalkor/Comisión, antes citada, apartado 67).
- 64 En cuanto a la objeción de las demandadas en el procedimiento principal relativa a que dicho control judicial está encomendado al Tribunal de Justicia, cuya independencia es cuestionable, por ser él mismo una institución de la Unión, basta señalar que tal objeción carece por completo de fundamento habida cuenta, por una parte, del conjunto de garantías recogidas en los Tratados que aseguran la independencia e imparcialidad del Tribunal de Justicia, y, por otra, de que todo órgano jurisdiccional forma necesariamente parte de la organización estatal o supranacional a la que pertenece, sin que ese solo hecho pueda suponer una infracción del artículo 47 de la Carta y del artículo 6 del CEDH.
- 65 Por último, interesa destacar que una acción civil de indemnización, como la que es objeto del procedimiento principal, implica, según resulta de la resolución de remisión, no sólo la comprobación de que se ha producido un hecho dañoso, sino también la existencia de un daño y de una relación directa entre éste y el hecho dañoso. Si bien es cierto que la obligación que tiene el juez nacional de

no adoptar resoluciones incompatibles con una decisión de la Comisión por la que se declare la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE le impone admitir la existencia de un acuerdo o práctica prohibidos, cabe precisar que la existencia de un daño y la relación de causalidad directa entre ese daño y el acuerdo o práctica en cuestión siguen dependiendo, en cambio, de la apreciación del juez nacional.

- 66 En efecto, aun cuando la Comisión se haya visto inducida a determinar en su decisión los efectos concretos de la infracción, corresponde siempre al juez nacional determinar individualizadamente el daño ocasionado a cada una de las personas que han ejercitado una acción de indemnización. Tal apreciación no es contraria al artículo 16 del Reglamento n° 1/2003.
- 67 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión no puede ser considerada juez y parte en su propia causa en el marco de un litigio como el del procedimiento principal.
- 68 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en segundo lugar, si se vulnera el principio de igualdad de armas en el marco de una acción civil como la que es objeto del procedimiento principal por el hecho de ser la propia Comisión quien había instruido la investigación relativa a la infracción controvertida.
- 69 Según las demandadas en el procedimiento principal, dicha institución se encuentra, por ese hecho, en una posición privilegiada con respecto a ellas, lo que le permitió recabar y utilizar información incluso información confidencial protegida como tal por el secreto comercial de la que no disponen todas las demandadas.
- 70 La Comisión contesta, en el marco de la presente remisión prejudicial, que al preparar la acción que ejercitó en el procedimiento principal únicamente hizo uso de la información contenida en la versión pública de la Decisión de 27 de febrero de 2007. Dicha institución explica, además, que los servicios responsables del procedimiento principal —a saber, las Oficinas de «Infraestructuras y logística» de Bruselas y Luxemburgo— no disponen de un derecho de acceso preferente al expediente confidencial de la Dirección General de Competencia. Por tal motivo, la Comisión afirma que se encuentra en pie de igualdad con cualquier otro justiciable.
- 71 El principio de igualdad de armas, que es un corolario del concepto mismo de proceso justo (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, Rec. p. I-8533, apartado 88), implica la obligación de ofrecer a cada parte una oportunidad razonable de presentar su causa, incluidas sus pruebas, en condiciones que no la coloquen en una situación de clara desventaja con respecto a su adversario.
- 72 Como ha señalado el Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones, la igualdad de armas tiene como finalidad asegurar el equilibrio entre las partes del proceso, garantizando que todo documento aportado al órgano jurisdiccional pueda ser contrastado y contestado por cualquier parte en el proceso. El perjuicio que ha de provocar este desequilibrio debe ser, en principio, probado por quien lo ha sufrido.
- 73 Pues bien, se desprende de la resolución de remisión que la información a que se refieren las demandadas en el procedimiento principal no ha sido facilitada al órgano jurisdiccional nacional por la Comisión, quien, por otra parte, ha afirmado haberse basado únicamente en la información disponible en la versión no confidencial de la Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 81 CE. Tales circunstancias excluyen, por consiguiente, la violación del principio de igualdad de armas.
- 74 La alegación de las demandadas en el procedimiento principal según la cual el equilibrio entre las partes se encuentra comprometido debido a que la Comisión instruyó la investigación relativa a la infracción del artículo 101 TFUE con el fin de exigir posteriormente la reparación del daño irrogado a

consecuencia de dicha infracción, choca con la prohibición de utilizar la información recogida en el marco de la investigación para fines ajenos a ésta, prevista en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento n° 1/2003.

- 75 Por lo demás, la circunstancia de que tanto la Decisión de 27 de febrero de 2007 como la decisión de ejercitar la acción de indemnización que es objeto del procedimiento principal fuesen adoptadas por el Colegio de miembros de la Comisión no desvirtúa las anteriores consideraciones, puesto que el Derecho de la Unión contiene garantías suficientes para asegurar el respeto del principio de igualdad de armas en el marco de dicha acción, tales como las derivadas de los artículos 339 TFUE y 28 del Reglamento n° 1/2003 y del punto 26 de la Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE para la aplicación de los artículos 81 y 82 CE.
- 76 Por último, tampoco pueden prosperar los argumentos que las demandadas en el procedimiento principal deducen de la sentencia *Yvon c. Francia* (TEDH, sentencia de 24 de abril de 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-V). En efecto, los elementos que indujeron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a declarar la existencia de una infracción del artículo 6 del CEDH, entre otros la profunda influencia de las conclusiones del Comisario del Gobierno sobre la apreciación del juez de la expropiación, así como las normas relativas al acceso y la utilización por parte del Comisario del Gobierno de la información relevante, no iban acompañados, a diferencia de los elementos que caracterizan al presente procedimiento principal, de un control judicial comparable al mencionado en el apartado 63 de la presente sentencia o de garantías equivalentes a las que figuran en el apartado 75 de la misma.
- 77 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 47 de la Carta no se opone a que, en nombre de la Unión, la Comisión ejercite ante un órgano jurisdiccional nacional una acción de indemnización del daño irrogado a la Unión como consecuencia de un acuerdo o una práctica que hayan sido declarados contrarios al artículo 81 CE o al artículo 101 TFUE por una decisión de dicha institución.

Costas

- 78 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, 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 del litigio principal, 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:

- 1) **El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, en las circunstancias del procedimiento principal, no se opone a que la Comisión Europea represente a la Unión Europea ante un órgano jurisdiccional nacional que conozca de una acción civil de indemnización del daño irrogado a la Unión por un acuerdo o una práctica prohibidos por los artículos 81 CE y 101 TFUE que puedan haber afectado a determinados contratos públicos adjudicados por diversas instituciones y órganos de la Unión, sin necesidad de que la Comisión disponga de un mandato a tal efecto de éstos.**

- 2) **El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se opone a que, en nombre de la Unión Europea, la Comisión Europea ejercite ante un órgano jurisdiccional nacional una acción de indemnización del daño irrogado a la Unión como consecuencia de un acuerdo o una práctica que hayan sido declarados contrarios al artículo 81 CE o al artículo 101 TFUE por una decisión de dicha institución.**

Firmas