



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 15 de octubre de 2015¹

Asunto C-247/14 P

**HeidelbergCement AG
contra**

Comisión Europea

«Recurso de casación — Mercados del cemento y productos relacionados — Artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo — Facultades de la Comisión para requerir información — Motivación — Necesidad de la información requerida — Formato de la información requerida — Proporcionalidad del requerimiento — Autoinculpación»

1. ¿Cuáles son las condiciones y los límites de las facultades de la Comisión para requerir mediante decisión que las empresas proporcionen información en el contexto de una investigación sobre posibles infracciones de la reglas de la competencia de la Unión?

2. Esas son en esencia las cuestiones principales suscitadas por el recurso de casación interpuesto por HeidelbergCement AG (en lo sucesivo, «HeidelbergCement» o «recurrente») contra la sentencia del Tribunal General que desestimó el recurso de anulación contra una decisión de la Comisión adoptada en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003,² que requería a esa compañía presentar una importante cantidad de información.

3. Suscitan problemas muy similares otros tres recursos de casación, interpuestos por otras compañías que operan en el mercado del cemento contra tres sentencias del Tribunal General que también desestimaron la mayor parte de sus impugnaciones de decisiones de la Comisión equivalentes a la impugnada por HeidelbergCement. También en esos tres recursos de casación presento hoy mis conclusiones.³ Las presentes deben entenderse conjuntamente con las otras, por tanto.

I. Marco jurídico

4. El considerando 23 del Reglamento n° 1/2003 expone:

«La Comisión debe disponer en todo el territorio de la Comunidad de la facultad de requerir que se le entregue la información que sea necesaria para detectar cualquier acuerdo, decisión o práctica concertada prohibidos por el artículo [101 TFUE], así como la explotación abusiva de una posición dominante prohibida por el artículo [102 TFUE]. Al dar cumplimiento al requerimiento de la

¹ — Lengua original: inglés.

² — Reglamento 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).

³ — Asuntos Schwenk Zement/Comisión (C-248/14 P); Buzzi Unicem/Comisión (C-267/14 P), e Italmobiliare/Comisión (C-268/14 P).

Comisión, no podrá obligarse a las empresas a admitir que han cometido una infracción, pero éstas estarán obligadas en cualquier caso a responder a preguntas relativas a los hechos y a proporcionar documentos, aun cuando dicha información pueda ser utilizada en contra de dichas u otras empresas para constatar la existencia de una infracción.»

5. El artículo 18 («Solicitudes de información») del Reglamento n° 1/2003, en la parte relevante, dispone:

«1. Para la realización de las tareas que le asigna el presente Reglamento, la Comisión, mediante una decisión o una simple solicitud, podrá solicitar a las empresas y asociaciones de empresas que le faciliten toda la información que estime necesaria.

2. Cuando envíe una simple solicitud de información a una empresa o asociación de empresas, la Comisión indicará la base jurídica y el objeto de la solicitud, especificará la información requerida y fijará el plazo en que habrá de facilitarse, haciendo referencia a las sanciones previstas en el artículo 23 para el supuesto en que se proporcione información inexacta o engañosa.

3. Cuando la Comisión requiera por decisión a las empresas o asociaciones de empresas que le proporcionen información, indicará la base jurídica y el objeto de su requerimiento, especificará la información requerida y fijará el plazo en que habrá de facilitarse. Hará referencia asimismo a las sanciones previstas en el artículo 23 e indicará o impondrá las sanciones previstas en el artículo 24. También les informará de su derecho a recurrir contra la decisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

[...]»

II. Antecedentes del procedimiento

6. En 2008 y 2009 la Comisión —actuando en virtud del artículo 20 del Reglamento n° 1/2003— llevó a cabo varias inspecciones en los locales de diversas sociedades del sector del cemento, incluida HeidelbergCement. A esas inspecciones siguieron en 2009 y 2010 diferentes solicitudes de información en virtud del artículo 18, apartado 2, del Reglamento n° 1/2003.

7. Por escrito de 8 de noviembre de 2010 la Comisión notificó a HeidelbergCement que se proponía enviarle una decisión de requerimiento de información en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 y remitió el borrador de cuestionario que proyectaba adjuntar a esa decisión. HeidelbergCement presentó sus observaciones a la Comisión el 16 de noviembre de 2010.

8. El 6 de diciembre de 2010 la Comisión notificó a HeidelbergCement que había decidido iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 11, apartado 6, del Reglamento n° 1/2003 y el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 773/2004,⁴ contra esa empresa y otras siete por supuestas infracciones del artículo 101 TFUE que comprendían restricciones a las importaciones al Espacio Económico Europeo (EEE) desde países que no forman parte del EEE, reparto de mercados, coordinación de precios y prácticas anticompetitivas conexas en el mercado del cemento y los mercados de productos relacionados.

9. El 30 de marzo de 2011, la Comisión adoptó la Decisión C(2011) 2361 final de la Comisión, de 30 de marzo de 2011, relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo (asunto 39520 — Cemento y productos relacionados) (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

4 — Reglamento de la Comisión de 7 de abril de 2004 relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE (DO L 123, p. 18).

10. En la Decisión controvertida la Comisión expuso que, conforme al artículo 18 del Reglamento n° 1/2003, para la realización de las funciones que le asigna ese Reglamento podía solicitar a las empresas y asociaciones de empresas, mediante una simple solicitud o una decisión, que le facilitasen toda la información necesaria (considerando 3 de la Decisión controvertida). Tras recordar que había informado a la recurrente de su intención de adoptar una decisión conforme al artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 y que esa empresa había formulado sus observaciones sobre el borrador de cuestionario (considerandos 4 y 5 de la Decisión controvertida), la Comisión requirió mediante decisión a la recurrente que respondiera al cuestionario del anexo I de la decisión, que constaba de 94 páginas y contenía once series de preguntas. Las instrucciones acerca de las respuestas al cuestionario figuraban en el anexo II, y los formatos para las respuestas en el anexo III.

11. La Comisión también señaló las supuestas infracciones (considerando 2 de la Decisión controvertida), que describió así: «las supuestas infracciones consisten en restricciones de las corrientes comerciales en el Espacio Económico Europeo (EEE), incluyendo restricciones a las importaciones al EEE desde países que no forman parte del EEE, reparto de mercados, coordinación de precios y prácticas anticompetitivas conexas en el mercado del cemento y los mercados de productos relacionados.» Haciendo referencia a la naturaleza y al volumen de la información requerida y a la gravedad de las supuestas infracciones de las reglas de la competencia, la Comisión estimó apropiado conceder a la recurrente un plazo de doce semanas para responder a las diez primeras series de preguntas y de dos semanas para responder a la undécima (considerando 8 de la Decisión controvertida).

12. La parte dispositiva de la Decisión controvertida está así redactada:

«Artículo 1

HeidelbergCement, junto con todas sus filiales de la UE directa o indirectamente controladas por ella, deberá facilitar la información especificada en el anexo I de la presente decisión, en la forma solicitada en los anexos II y III de ésta, en el plazo de doce semanas para responder a las preguntas n° 1 a 10 y de dos semanas para responder a la pregunta n° 11, a partir de la fecha de notificación de la presente decisión. Todos los anexos forman parte integrante de ésta.

Artículo 2

El destinatario de la presente decisión es HeidelbergCement, junto con todas sus filiales de la UE directa o indirectamente controladas por ella.»

13. Una vez recibida la Decisión controvertida, HeidelbergCement solicitó una prórroga del plazo para responder a varias series de preguntas. Tras una denegación inicial de esa solicitud, y después de una solicitud adicional de HeidelbergCement, la Comisión concedió a la recurrente una prórroga de cinco semanas para responder a las diez primeras series de preguntas.

14. Los días 18 de abril, 6 de mayo y 2 de agosto de 2011 HeidelbergCement presentó sus respuestas al cuestionario enviado por la Comisión.

III. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

15. Con una demanda presentada el 10 de junio de 2012 HeidelbergCement solicitó al Tribunal General la anulación de la Decisión controvertida.

16. En escrito separado de 17 de junio de 2011 HeidelbergCement solicitó al Tribunal General la suspensión de la ejecución de la Decisión controvertida. Por auto de 29 de junio de 2011 el Presidente del Tribunal General desestimó esa demanda.

17. Por sentencia de 14 de marzo de 2014 en el asunto HeidelbergCement/Comisión, T-302/11 (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»),⁵ el Tribunal General desestimó el recurso y condenó en costas a HeidelbergCement.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones

18. En su recurso de casación, presentado ante el Tribunal de Justicia el 20 de mayo de 2014, HeidelbergCement solicita al Tribunal que:

- Anule la sentencia dictada en el asunto T-302/11.
- Anule la Decisión C(2011) 2361 final de la Comisión relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003 (asunto 39520 — Cemento y productos relacionados).
- Subsidiariamente, devuelva el asunto al Tribunal General.
- Condene a la Comisión al pago de las costas de ambas instancias.

19. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Subsidiariamente, en caso de anulación de la sentencia dictada en el asunto T-302/11, desestime el recurso de anulación.
- Condene en costas a HeidelbergCement.

20. HeidelbergCement y la Comisión informaron oralmente en la vista celebrada el 3 de junio de 2015.

V. Apreciación de los motivos de casación

21. En su recurso de casación HeidelbergCement aduce siete motivos. Antes de analizar el fundamento de esos motivos, no obstante, expondré con brevedad varios aspectos principales del sistema establecido por el Reglamento n° 1/2003 en relación con las solicitudes de información emitidas por la Comisión.

⁵ — EU:T:2014:128.

A. Introducción

22. El Reglamento n° 1/2003 atribuye facultades de investigación de amplio alcance a la Comisión.⁶ La finalidad de esas facultades es asegurar que las reglas de la competencia sean aplicadas efectiva y uniformemente en la Unión Europea.⁷ Para ello la Comisión dispone de una amplia discrecionalidad para decidir si ejerce esas facultades, en primer lugar,⁸ y si así lo decide, en qué momento lo hace,⁹ y los hechos relevantes que va a investigar.¹⁰

23. Sin embargo, esa discrecionalidad no es ilimitada. En el ejercicio de sus facultades de investigación la Comisión está obligada a respetar los principios generales del Derecho y los derechos fundamentales reconocidos en el Derecho de la Unión Europea.¹¹ Entre ellos, tiene especial importancia la necesidad de salvaguardar el derecho de defensa de las empresas a lo largo del procedimiento,¹² incluido, con ciertas condiciones, el derecho a no autoinculparse.¹³

24. Además, el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve en numerosas ocasiones que la exigencia de una protección contra las intervenciones arbitrarias o desproporcionadas de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona, sea física o jurídica, constituye un principio general del Derecho de la Unión Europea.¹⁴ Una medida de investigación es arbitraria cuando se adopta a falta de cualquier circunstancia de hecho que pueda justificar la interferencia en los derechos fundamentales de una empresa,¹⁵ y desproporcionada cuando constituya una intrusión excesiva e intolerable por tanto en esos derechos.¹⁶

25. En lo que atañe a la facultad de la Comisión para requerir información mediante una decisión, es evidente que la Comisión puede dirigir su decisión a cualquier empresa que pudiera disponer de información relevante, con independencia de su intervención en la supuesta infracción. Esa facultad incluye la de requerir a las empresas que respondan a preguntas específicas y exhiban los documentos que obren en su poder.¹⁷ La información solicitada debe ser «necesaria» para que la Comisión aplique los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

26. Aunque la carga de la prueba de una infracción de las reglas sobre la competencia de la Unión Europea pesa sobre la Comisión,¹⁸ las empresas sujetas a medidas de investigación deben no obstante cooperar activamente con esa institución.¹⁹

6 — Como he subrayado en anteriores conclusiones, se reconoce generalmente que la Comisión debe disponer de esas amplias facultades y de una discrecionalidad apropiada para ejercerlas ya que las infracciones en perjuicio de la competencia constituyen graves contravenciones de las reglas económicas en las que se basa la Unión Europea. Véanse mis conclusiones en el asunto *Deutsche Bahn* y otros/Comisión (C-583/13 P, EU:C:2015:92), punto 62.

7 — Véase en ese sentido el primer considerando del Reglamento n° 1/2003. Véase también la sentencia *Hoechst/Comisión* (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337), apartado 25.

8 — Sentencias *Solvay/Comisión* (27/88, EU:C:1989:388), apartados 12 y 13, y *Orkem/Comisión* (374/87, EU:C:1989:387), apartados 15 y 16.

9 — Véanse en ese sentido las sentencias *Automec/Comisión* (T-24/90, EU:T:1992:97), apartado 77, y *Ufex* y otros/Comisión (C-119/97 P, EU:C:1999:116), apartado 88.

10 — Véase en ese sentido la sentencia *AM & S Europe/Comisión* (155/79, EU:C:1982:157).

11 — Véase el considerando 37 del Reglamento n° 1/2003. Véase también la sentencia *Hoechst/Comisión* (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337).

12 — Véanse en ese sentido las sentencias *Hoechst/Comisión* (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337), apartados 14 y 15, y *Orkem/Comisión* (374/87, EU:C:1989:387), apartado 32.

13 — Véase el considerando 37 del Reglamento n° 1/2003.

14 — Véanse las sentencias *Hoechst/Comisión* (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337), apartado 19, y *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603), apartados 27, 50 y 52.

15 — Sentencias *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 55, y *Dow Chemical Ibérica* y otros/Comisión (97/87 a 99/87, EU:C:1989:380), apartado 52.

16 — Véase en ese sentido la sentencia *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603), apartados 76 y 80 y jurisprudencia citada.

17 — Véanse en ese sentido las sentencias *Comisión/SGL Carbon* (C-301/04 P, EU:C:2006:432), apartado 41, y *Aalborg* y otros/Comisión (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, EU:C:2004:6), apartado 61.

18 — Artículo 2 del Reglamento n° 1/2003.

19 — Véase la sentencia *Orkem/Comisión* (374/87, EU:C:1989:387), apartado 27.

27. Para permitir que esas empresas valoren el alcance de su deber de cooperación, y al mismo tiempo proteger su derecho de defensa,²⁰ la Comisión tiene que indicar en la decisión la base jurídica y la finalidad de su requerimiento.²¹

28. Atendiendo a estos presupuestos apreciaré seguidamente los motivos de casación aducidos por la recurrente.

B. *Motivos de casación*

1. Finalidad del requerimiento de información

a) Argumentos de las partes

29. Con su primer motivo de casación —que impugna los apartados 23 a 43 y 47 de la sentencia recurrida— HeidelbergCement arguye que el Tribunal General interpretó y aplicó erróneamente el artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 al desestimar su motivo de recurso en el que alegaba la inapropiada motivación de la Decisión controvertida. En particular, según la recurrente, la Decisión controvertida carecía de detalles acerca de la naturaleza de las supuestas infracciones y los productos y mercados geográficos afectados. HeidelbergCement también alega una fundamentación inapropiada del Tribunal General sobre esa cuestión.

30. La Comisión mantiene que ese motivo de casación debe ser desestimado. Pone de relieve que el procedimiento se encontraba aún en una fase temprana cuando se adoptó la Decisión controvertida. Un requerimiento de información no puede presentar el grado de detalle exigible en las decisiones adoptadas al término de la investigación, como el pliego de cargos.

b) Apreciación

31. De entrada he de recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE en las medidas adoptadas por las instituciones debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y los tribunales de la Unión puedan ejercer su control de legalidad. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso. No se exige que la motivación especifique todos los aspectos de hecho y de Derecho pertinentes, puesto que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.²²

32. En relación con las decisiones que ordenan una inspección en virtud del artículo 20 del Reglamento n° 1/2003, el Tribunal de Justicia ha confirmado recientemente que la Comisión no está obligada a comunicar al destinatario de una decisión de inspección toda la información de que dispone acerca de supuestas infracciones, ni a realizar una calificación jurídica precisa de tales infracciones, siempre que indique con claridad los presuntos hechos que pretende investigar. Si bien corresponde a la Comisión indicar, con la mayor precisión posible, las pruebas que busca y las cuestiones objeto de la investigación, no es, en cambio, indispensable en una decisión que ordena una inspección precisar el mercado relevante, la calificación jurídica de las supuestas infracciones ni el

20 — Véase en términos generales la sentencia Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 47 y jurisprudencia citada.

21 — Artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003.

22 — Véase la sentencia Nexans y Nexans France/Comisión (C-37/13 P, EU:C:2014:2030), apartados 31 y 32 y jurisprudencia citada.

período durante el que se hubieran cometido éstas, siempre que esa decisión contenga los elementos esenciales referidos anteriormente. En realidad, dado que con frecuencia las inspecciones se practican al principio de la investigación, en esa fase la Comisión no dispone aún de información precisa sobre esos factores, y la finalidad de la inspección es precisamente reunir las pruebas de una presunta infracción de modo que la Comisión pueda comprobar la realidad de sus sospechas y formular una apreciación jurídica más específica.²³

33. Esos principios me parecen aplicables —*mutatis mutandis*— a las decisiones de requerimiento de información en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003. Es evidente que ambas clases de medidas persiguen la misma finalidad y constituyen una actuación para averiguar los hechos. Aunque no estén redactadas en iguales términos, la semejanza relativa de las dos disposiciones también parece apoyar una interpretación uniforme de ambas.²⁴

34. Atendiendo a esos presupuestos, la cuestión esencial es si el Tribunal General apreció correctamente la adecuación de la motivación contenida en la Decisión controvertida. Con otras palabras, la cuestión en ésta: teniendo en cuenta la fase del procedimiento en la que se adoptó la Decisión controvertida, ¿era esa motivación lo bastante clara para permitir que el destinatario ejerciera su derecho de defensa y valorara su deber de cooperación con la Comisión, y que los tribunales de la Unión ejercieran su control de legalidad?

35. En mi opinión, se debe responder negativamente a esta cuestión.

36. La recurrente censura tres aspectos de la motivación: i) la descripción de las presuntas infracciones, ii) el alcance geográfico de éstas, y iii) los productos afectados por las infracciones. Es cierto que cada uno de esos aspectos está formulado, siguiendo la expresión del Tribunal General, en «términos muy generales, que habrían mejorado con un mayor detalle, y [justifican] la crítica al respecto».²⁵

37. En lo que atañe a las supuestas infracciones, el considerando 2 de la Decisión controvertida expone: «las supuestas infracciones consisten en restricciones de las corrientes comerciales... incluyendo restricciones a las importaciones..., reparto de mercados, coordinación de precios y prácticas anticompetitivas conexas.» Esa descripción de las posibles infracciones no sólo parece muy vaga («restricciones de las corrientes comerciales», «incluyendo restricciones a las importaciones») sino también omnicomprensiva («prácticas anticompetitivas conexas»). La referencia tan general a «reparto de mercados» y a «coordinación de precios» delimita con escasa precisión la naturaleza de la conducta que la Comisión sospecha. La mayoría de los carteles incluyen aspectos de reparto de mercado y fijación de precios. En la práctica, la gran mayoría de los tipos de acuerdos prohibidos por el artículo 101 TFUE parecen comprendidos en esa descripción.

38. Acerca del alcance geográfico de las supuestas infracciones, la Decisión controvertida menciona restricciones de las corrientes comerciales en el EEE, incluyendo restricciones a las importaciones al EEE desde países que no forman parte del EEE. Es cierto que no es necesario definir el componente geográfico del mercado relevante en una decisión conforme al artículo 18,²⁶ pero debía ser posible cuando menos una referencia a algunos países afectados. En particular, no está claro si el mercado posiblemente afectado es todo el EEE o sólo partes de éste y en su caso cuáles.

23 — *Ibidem*, apartados 34 a 37 y jurisprudencia citada.

24 — El artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 establece que la decisión «indicará la base jurídica y el objeto de la solicitud, especificará la información requerida y fijará el plazo en que habrá de facilitarse» El artículo 20, apartado 4, del mismo Reglamento dispone que «la decisión indicará el objeto y la finalidad de la inspección, fijará la fecha en que dará comienzo [...]».

25 — Apartado 42 de la sentencia recurrida.

26 — Conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Nexans y Nexans France v Comisión (C-37/13 P, EU:C:2014:223), puntos 35 a 38.

39. Finalmente, la Decisión controvertida es aún más elusiva en la explicación de los productos objeto de la investigación. En la práctica, sólo el cemento se identifica como un producto relevante, ya que por lo demás la decisión se refiere a «mercados de productos relacionados [con el cemento]». De nuevo, esa descripción no sólo es sumamente vaga (¿con qué grado de proximidad los productos deben estar «relacionados» con el cemento?), sino que potencialmente abarca todas las clases de productos con los que opera la recurrente (como vendedor o como comprador).

40. Según el Tribunal General,²⁷ la escasez de detalles en la Decisión controvertida se atenúa en parte porque ésta hace referencia expresa a la decisión de la Comisión de iniciar el procedimiento, que incluía información adicional sobre la extensión geográfica de las presuntas infracciones y el tipo de productos comprendidos.

41. HeidelbergCement refuta que las deficiencias de la Decisión controvertida puedan subsanarse por una simple referencia a una decisión previa, y señala que en cualquier caso la decisión de iniciar el procedimiento también incurre en la misma omisión de detalles.

42. A mi parecer, los actos de la Unión de imposición de obligaciones que interfieren en la esfera privada de las personas o de las empresas y que, en caso de incumplimiento, acarrearán el riesgo de sanciones económicas elevadas, deben presentar, como cuestión de principio, una motivación autónoma.²⁸ Es importante que esas personas o empresas puedan comprender las razones del acto sin un esfuerzo interpretativo excesivo,²⁹ de modo que puedan ejercer sus derechos de modo efectivo y en el tiempo oportuno. Ello es especialmente así para los actos que incluyan referencias expresas a actos previos que contuvieran una motivación diferente. Cualquier diferencia significativa entre ambos actos puede generar incertidumbre para el destinatario.

43. Sin perjuicio de lo antes expuesto, opino que, como excepción, en el presente asunto el Tribunal General apreció correctamente que la motivación de la Decisión controvertida puede entenderse en conjunción con la motivación de la decisión de iniciar el procedimiento. Ambas decisiones se adoptaron en el contexto de la misma investigación y se relacionan obviamente con las mismas presuntas infracciones. También fueron adoptadas en un breve período de tiempo. Lo que es más importante, no parece haber ninguna diferencia significativa entre las motivaciones de ambas decisiones. Por tanto, pienso que en el presente caso la primera decisión puede ser considerada como «contexto» de la segunda, que el destinatario no podía desconocer.³⁰

44. No obstante, aunque es verdad que la primera decisión incluía más detalles significativos sobre el alcance geográfico de las supuestas infracciones (exponiendo que éstas abarcaban Austria, Bélgica, la República Checa, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, España y el Reino Unido), no era igualmente precisa acerca de la naturaleza de esas infracciones y los productos afectados. En particular, la explicación ofrecida del concepto de «cemento y productos relacionados» en la nota al pie de la página 4 de esa decisión comprende una variedad potencialmente muy amplia de productos dispares.

45. Dicho eso, opino que el hecho de que una motivación pueda ser demasiado general o algo vaga en algunos aspectos no origina su invalidez si el resto de la decisión permite que el destinatario y los tribunales de la Unión comprendan con suficiente precisión qué información busca la Comisión y las razones para ello.³¹ Aunque sólo sea indirecta o implícitamente, el objeto de las preguntas formuladas

27 — Apartados 41 y 42 de la sentencia recurrida.

28 — Véanse las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto BPB Industries y British Gypsum/Comisión (C-310/93 P, EU:C:1994:408), punto 22.

29 — Véanse las conclusiones del Abogado General Lenz presentadas en el asunto SITPA (C-27/90, EU:C:1990:407), punto 59.

30 — Véase la jurisprudencia referida en el punto 31 de las presentes conclusiones.

31 — La Abogado General Kokott manifiesta en sus conclusiones presentadas en el asunto Nexans y Nexans France/Comisión (C-37/13 P, EU:C:2014:223), punto 52 que «no se trata tanto de delimitar de la forma más precisa posible los mercados de referencia como de describir de manera comprensible para las empresas afectadas las infracciones de la competencia de que sospecha la Comisión».

puede proyectar más luz sobre una motivación que estuviera redactada sin la precisión exigible. En definitiva, las preguntas muy precisamente enfocadas revelan inevitablemente el alcance de la investigación de la Comisión. Ello me parece especialmente cierto en los actos adoptados en una fase temprana del procedimiento, cuando el alcance de la investigación no está determinado plena y definitivamente y en realidad puede ser limitado o ampliado en el futuro como consecuencia de la información obtenida posteriormente.

46. Sin embargo, en el presente asunto lo contrario es precisamente cierto. Las preguntas formuladas a HeidelbergCement son muy numerosas y abarcan muy diversas clases de información. A mi juicio es sumamente difícil identificar un nexo conector entre preguntas que varían desde la cantidad y costes de las emisiones de CO₂ de las instalaciones de producción,³² a los medios de transporte y la distancia recorrida por los cargamentos de mercancías vendidas;³³ desde el tipo de empaquetado usado para los cargamentos³⁴ a los costes de transporte y seguro de esos cargamentos;³⁵ desde estadísticas sobre permisos de construcción³⁶ a números de IVA de los clientes;³⁷ y desde la tecnología y combustible usado en las instalaciones de producción³⁸ a los costes de reparación y mantenimiento de esas instalaciones.³⁹ Además, algunas de las preguntas formuladas no parecen ajustarse a lo que se manifestaba en la previa decisión de iniciar el procedimiento, por ejemplo, las preguntas 3 y 4 (que abarcan una significativa cantidad de información sobre un período de diez años⁴⁰) no se limitan a los Estados miembros que la decisión de iniciar el procedimiento designa como posiblemente afectados.

47. Incidentalmente, si el nexo conector entre esas preguntas hubiera sido obtener una imagen completa de la estructura de ingresos y costes de la empresa para permitir que la Comisión la analizara con métodos econométricos (comparándola con la de otras compañías del sector del cemento), podría dudarse si un requerimiento de información tan amplio y omnicompreensivo es siquiera apropiado conforme al artículo 18. A menos que la Comisión dispusiera de indicios concretos que apuntaran a una conducta censurable, sobre cuya realidad ese análisis podría aportar el soporte necesario, tal requerimiento de información parecería más apropiado para una investigación sectorial conforme al artículo 17 del Reglamento n° 1/2003.⁴¹

48. Siendo así, concuerdo con la recurrente en que la finalidad del requerimiento de información de la Comisión no era lo suficientemente clara y carente de ambigüedad. Como consecuencia, era excesivamente difícil para la empresa comprender las presuntas infracciones, de forma que pudiera valorar la amplitud de su deber de cooperación con la Comisión y, de ser necesario, ejercer su derecho de defensa, por ejemplo, rehusando responder a las preguntas que juzgara ilícitas. Ello tanto más, como reconoció el propio Tribunal General, cuando algunas preguntas concernían a información que no era puramente fáctica e incluían un juicio de valor,⁴² y otras eran relativamente vagas.⁴³ Respecto a esas preguntas como tales, la recurrente no podía prevenir fácilmente el riesgo de dar respuestas autoinculpatorias.

32 — Pregunta 5 (AG) y (AH).

33 — Pregunta 3 (Z), (AB) y (AD).

34 — Pregunta 3 (AH).

35 — Pregunta 4 (Z).

36 — Pregunta 2.

37 — Pregunta 3 (Y) y pregunta 4 (W).

38 — Pregunta 5 (F) y (G).

39 — Pregunta 5 AF).

40 — La recurrente estimó que esas preguntas por sí solas se relacionaban con unas 500 000 operaciones económicas.

41 — Véase también el siguiente punto 74 de las presentes conclusiones.

42 — Véase el apartado 126 de la sentencia recurrida.

43 — Véase el apartado 112 de la sentencia recurrida.

49. Esa falta de detalle no puede justificarse, como la Comisión alega, por el hecho de que la Decisión controvertida se adoptó en una fase temprana de la investigación. En realidad, la decisión fue dictada casi tres años después de comenzar la investigación. Durante ese tiempo se habían practicado varias inspecciones y la Comisión ya había enviado solicitudes de información muy detalladas, a las que habían respondido las empresas interesadas, incluida HeidelbergCement. De hecho, algunos meses antes de adoptar la Decisión controvertida la Comisión estimó que había reunido suficientes datos para iniciar un procedimiento en virtud del artículo 11, apartado 6, del Reglamento n° 1/2003 y el artículo 2 del Reglamento n° 773/2004. Esos datos deberían haber permitido que la Comisión expusiera una motivación más detallada en la Decisión controvertida.

50. En la vista la Comisión manifestó que la cantidad de detalles exigida en una motivación depende entre otros factores de la información que la Comisión tenga en su poder cuando adopta una decisión en virtud del artículo 18. Considero correcto ese criterio. Sin embargo, a mi parecer ello implica necesariamente que una motivación que podría ser aceptable en una decisión adoptada al comienzo de una investigación (por ejemplo, una decisión que ordene a una empresa someterse a una inspección en virtud del artículo 20, o la primera decisión de requerimiento de información conforme al artículo 18, apartado 3) puede no ser igualmente aceptable en una decisión adoptada en una fase mucho más avanzada de la investigación, cuando la Comisión dispone de información más amplia sobre las presuntas infracciones.

51. Siendo así, considero inexcusable que, a pesar de toda la información ya proporcionada a la Comisión durante los años anteriores, y los esfuerzos adicionales que la Decisión controvertida ocasionaba, aún «se dejara a oscuras» a HeidelbergCement acerca del alcance preciso de la investigación de la Comisión.

52. Además, creo que el ejercicio del control de legalidad de la Decisión controvertida por los tribunales de la Unión se ha hecho así mucho más difícil. Dada la escasa información sobre las supuestas infracciones contenida en esa Decisión (incluso entendida a la luz de la decisión de iniciar el procedimiento), ¿cómo pueden apreciar los tribunales de la Unión, por ejemplo, la necesidad de cierta información específica requerida o la proporcionalidad del requerimiento en conjunto?⁴⁴

53. Por otro lado, cuanto más amplia y vagamente esté formulada una motivación, con mayor claridad puede mostrarse una correlación entre la supuesta infracción y la información requerida. Sin embargo, no cabe aceptar que una motivación que se ha redactado, por negligencia o intencionadamente, sin la precisión exigible pueda tener las consecuencias indeseadas de ampliar las clases de información que pueda considerarse «necesaria» a efectos del artículo 18.

54. Por otra parte, dado que la proporcionalidad de un requerimiento de información depende entre otras cosas de factores como la gravedad de la presunta infracción, la naturaleza de la intervención de la empresa interesada, la importancia de la prueba buscada, la cantidad y el tipo de información útil que la Comisión cree que está en poder de la empresa interesada,⁴⁵ esa apreciación es de nuevo muy difícil. Los tribunales de la Unión pueden apreciar el volumen de trabajo creado por un requerimiento específico de información pero, en defecto de detalle alguno de esos aspectos, no pueden determinar si los esfuerzos exigidos de una empresa para responder a ese requerimiento están o no justificados por el interés público.

44 — Véanse las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto SEP/Comisión (C-36/92 P, EU:C:1993:928), punto 30.

45 — Véanse los puntos 99 y 100 de mis conclusiones presentadas en el asunto Buzzi Unicem/Comisión (C-267/14 P).

55. Por esas razones, considero que el Tribunal General interpretó y aplicó erróneamente el artículo 296 TFUE y el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 en lo que se refiere a la motivación exigible en una decisión de requerimiento de información. La sentencia recurrida debe ser anulada por consiguiente, en cuanto el Tribunal General apreció, por los fundamentos expuestos en los apartados 23 a 43 de esa sentencia, que la Decisión controvertida contenía una motivación adecuada.

2. Elección del instrumento jurídico y plazos impuestos

a) Argumentos de las partes

56. Con su segundo motivo de casación, que impugna los apartados 44 a 46 de la sentencia recurrida, HeidelbergCement arguye que el Tribunal General erró al considerar que la motivación de la Decisión controvertida no necesitaba explicar la elección del instrumento jurídico empleado por la Comisión (una decisión en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003, en lugar de una simple solicitud conforme al artículo 18, apartado 2, del Reglamento n° 1/2003), o los plazos fijados en ese instrumento.

57. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime este motivo de casación.

b) Apreciación

58. Opino que el Tribunal General no cometió un error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida no necesitaba incluir una motivación específica y expresa sobre la elección del instrumento jurídico empleado por la Comisión o el plazo fijado para presentar la información requerida.

59. El artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 sólo exige que la decisión «indicará la base jurídica y el objeto de su requerimiento, especificará la información requerida y fijará el plazo en que habrá de facilitarse». Aunque esa disposición obliga a la Comisión a manifestar entre otras cosas el objeto de su requerimiento, no exige, al menos expresamente, ninguna explicación de la elección del instrumento jurídico o del plazo fijado.

60. En consecuencia, puede suponerse que el legislador de la Unión consideró que las razones que sustentan la elección del instrumento jurídico y del plazo pueden deducirse normalmente, por implicación, de una descripción suficientemente detallada de la finalidad de la investigación. La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto National Panasonic/Comisión⁴⁶ —mencionada en el apartado 44 de la sentencia recurrida— me parece aplicable por analogía al presente caso, y confirma así la interpretación sugerida del deber de motivación conforme al artículo 18.

61. No creo además que pueda deducirse del artículo 296 TFUE ninguna obligación adicional a cargo de la Comisión en ese aspecto. Como antes mencioné, según reiterada jurisprudencia, no se exige que la motivación de un acto especifique todos los aspectos de hecho y de Derecho pertinentes, ya que la cuestión de si la motivación de un acto es adecuada debe apreciarse en relación no sólo con su tenor

46 — 136/79, EU:C:1980:169, apartados 24 a 27.

literal, sino también con su contexto y con el conjunto de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.⁴⁷ El hecho de que el destinatario de un acto de las instituciones sea conocedor del contexto en el que éste se adoptó,⁴⁸ por ejemplo por haber participado o haber contribuido al procedimiento que llevó a su adopción,⁴⁹ puede justificar una motivación relativamente sucinta.

62. La Decisión controvertida se adoptó en el contexto de una investigación sobre posibles infracciones del artículo 101 TFUE en las que se sospechaba que la recurrente participaba. La recurrente ya había estado involucrada en realidad en esa investigación en varias ocasiones y fue advertida previamente de la intención de la Comisión de dictar una decisión en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003.

63. Es más, a la luz del formato específico exigido, y la referencia a las otras empresas incluidas en la decisión de iniciar el procedimiento, la recurrente no podía desconocer que la mayor parte de la información requerida en la Decisión controvertida consistía en datos que la Comisión había pedido a todas esas empresas con vistas a compararlas.⁵⁰ La Comisión sólo podía hacer una comparación útil si la información requerida se proporcionaba aproximadamente al mismo tiempo, y era exacta y completa. Los errores o los retrasos, incluso de una sola empresa de las que respondieran, hubieran significado que la comparación proyectada por la Comisión no habría sido factible, o en cualquier caso no lo bastante fiable.

64. En esas circunstancias la Comisión pudo estimar fundadamente que la adopción de una decisión obligatoria en virtud del artículo 18, apartado 3, era el medio más apropiado para conseguir que la información requerida fuera lo más completa y correcta posible y que fuera presentada al tiempo deseado. La Comisión también pudo presumir válidamente que el destinatario de la decisión podía comprender las razones que sustentaban su elección de una decisión obligatoria.

65. En lo que atañe a la elección de los plazos fijados para presentar una respuesta a las preguntas, observo que, como el apartado 46 la sentencia recurrida aprecia correctamente, el considerando 2 de la Decisión controvertida presentaba una breve explicación de los dos diferentes plazos fijados para las distintas series de preguntas formuladas en esa Decisión. La recurrente estaba por tanto en condiciones de comprender que esos plazos se habían fijado tras sopesar la Comisión el volumen de información requerido frente a la necesidad de proseguir la investigación con relativa rapidez.

66. Así pues, no cabe criticar al Tribunal General en esos aspectos. Esta conclusión no priva a las empresas interesadas de la tutela judicial adecuada, como parece sugerir la recurrente, ya que los tribunales de la Unión están facultados evidentemente para comprobar si la elección del instrumento jurídico o del plazo fijado está viciada por un error de Derecho, por ejemplo, por una infracción del principio de proporcionalidad.⁵¹ Sin embargo, la recurrente no ha aducido tal argumento en este procedimiento de casación.

67. Por lo antes expuesto, considero que el segundo motivo de casación debe ser desestimado.

47 — Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

48 — Véase, por ejemplo, la sentencia Consejo/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), apartado 54 y jurisprudencia citada.

49 — Véanse, entre otras, las sentencias Países Bajos/Comisión (13/72, EU:C:1973:4), apartado 12, y Acciaierie e ferriere Lucchini/Comisión (1252/79, EU:C:1980:288), apartado 14.

50 — Véanse también los considerandos 4 y 6 de la Decisión controvertida.

51 — Sobre esas cuestiones véanse, respectivamente, mis conclusiones presentadas en los asuntos Schwenk Zement/Comisión (C-248/14 P) y Buzzi Unicem/Comisión (C-267/14 P).

3. Necesidad de la información requerida

a) Argumentos de las partes

68. Con su tercer motivo de casación, que impugna los apartados 48 a 80 de la sentencia recurrida, HeidelbergCement critica al Tribunal General por su interpretación del requisito de «necesidad» de la información requerida en virtud del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003. En apoyo de ese motivo expone varios argumentos. En primer lugar, HeidelbergCement alega que el Tribunal General omitió examinar si antes de adoptar la Decisión controvertida la Comisión disponía de indicios suficientes para sustentar la sospecha de una posible infracción del artículo 101 TFUE. A falta de ese examen es imposible ejercer ninguna clase de control judicial sobre si concurría la condición de necesidad en este asunto. En segundo lugar, HeidelbergCement afirma que la interpretación por el Tribunal General del artículo 18 atribuiría en esencia una discrecionalidad ilimitada a la Comisión, en contra del texto de esa disposición. En tercer lugar, HeidelbergCement mantiene que el Tribunal General omitió apreciar la necesidad de ciertas clases específicas de información requerida por la Comisión, al estimar que el control judicial sólo se podría ejercer en una fase posterior del procedimiento. En cuarto lugar, HeidelbergCement arguye que el Tribunal General estimó erróneamente que la Comisión estaba facultada para requerir información de la que ya disponía.

69. La Comisión alega que los argumentos de la recurrente se limitan a las preguntas 1A, 1B, 3 y 4 del cuestionario. Añade que no cabe reprochar al Tribunal General no haber comprobado si la Comisión disponía de indicios suficientes para justificar la adopción de una decisión en virtud del artículo 18, apartado 3, ya que la recurrente no lo alegó así en primera instancia. La Comisión también mantiene que no se le puede exigir en una fase temprana de la investigación que establezca una correlación precisa entre las supuestas infracciones y la información requerida. En cualquier caso la Comisión estima que el Tribunal General verificó ciertamente si existía ese nexo con la información requerida. Por último la Comisión apoya la conclusión por el Tribunal General de que la Comisión está facultada, con ciertas condiciones, para formular una nueva solicitud de una información ya aportada por una empresa.

b) Apreciación

i) Sobre el requisito de necesidad

70. La información requerida por la Comisión en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 debe ser «necesaria» para que la Comisión aplique los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.⁵² La Comisión dispone de una amplia discrecionalidad en ese aspecto.⁵³ En particular, corresponde en principio a la Comisión decidir si una información o un documento específicos son «necesarios» para su investigación.⁵⁴

71. Sin embargo, esa discrecionalidad no es ilimitada y en cualquier caso está sujeta al control de los tribunales de la Unión.⁵⁵ Es cierto que el término «necesaria» no se puede entender de forma demasiado literal, en el sentido de que la información requerida tenga que ser considerada como una «*conditio sine qua non*» para demostrar las infracciones que la Comisión sospecha.⁵⁶ Sin embargo,

52 — Véase el considerando 23 del Reglamento n° 1/2003.

53 — Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

54 — Sentencia AM & S Europe/Comisión (155/79, EU:C:1982:157), apartado 17.

55 — Véanse las conclusiones del Abogado General Darmon presentadas en el asunto Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:207), punto 66.

56 — Por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha afirmado que, aunque disponga ya de prueba de la existencia de una infracción, la Comisión puede legítimamente considerar necesario solicitar información adicional que le permita delimitar mejor el alcance de la infracción, así como determinar la duración de la misma y el círculo de las empresas implicadas. Véase la sentencia Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartado 15.

tampoco es permisible una interpretación demasiado amplia de ese término. Como el Abogado General Jacobs señaló en sus conclusiones presentadas en el asunto SEP, una mera relación entre un documento y la presunta infracción no es suficiente para justificar la solicitud de que se comunique dicho documento a la Comisión.⁵⁷ Conuerdo con ello. En realidad, en el supuesto de que el legislador de la Unión hubiera tenido la intención de atribuir a la Comisión una discrecionalidad casi ilimitada en este aspecto, el artículo 18, apartado 3, se habría referido probablemente a información «relevante» o «relacionada» en lugar de información «necesaria».

72. El término «necesaria» debe entenderse, así pues, en el sentido de que entre la información requerida y la supuesta infracción debe existir una correlación *lo bastante estrecha* para que la Comisión pueda suponer razonablemente al tiempo del requerimiento que esa información puede ayudarle a cumplir su función en el contexto de una investigación en marcha.⁵⁸ El examen de la condición de necesidad exige, con otras palabras, apreciar si, desde la perspectiva de la Comisión cuando dictó el requerimiento, la información requerida de una empresa podía probablemente ayudar a la Comisión a comprobar si se había producido la presunta infracción y a determinar su naturaleza y alcance específicos.

73. Me parece importante añadir sobre este aspecto que la finalidad de un requerimiento de información en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 no es descubrir *cualquier* posible infracción de las reglas de la competencia de la Unión en un sector concreto o por parte de una empresa específica. En realidad, esa disposición —al igual que el artículo 20 del mismo Reglamento sobre las inspecciones— exige que la Comisión disponga de un número de indicios que lleven a sospechar la existencia de ciertas infracciones *específicas*,⁵⁹ incluso si el destinatario del requerimiento no es necesariamente una de las empresas responsables de esas infracciones. En defecto de todo indicio concreto que sustente razonablemente una sospecha,⁶⁰ la adopción de una decisión de requerimiento de información en virtud del artículo 18, apartado 3, puede ser considerada una medida arbitraria de investigación.⁶¹

74. La falta de indicios concretos justificativos de un requerimiento en virtud del artículo 18 no significa sin embargo que la Comisión carezca de la posibilidad de practicar investigaciones cuando considere que algunos sectores económicos del mercado interior no funcionan apropiadamente. El artículo 17 del Reglamento n° 1/2003 permite que, cuando la evolución de los intercambios entre Estados miembros, la rigidez de los precios u otras circunstancias hagan presumir que pueda limitarse o falsearse la competencia dentro del mercado común, la Comisión pueda proceder a una investigación general en un sector determinado de la economía o en un tipo concreto de acuerdos comunes a diversos sectores económicos. No obstante, el artículo 17 establece un instrumento jurídico diferente: el artículo 18 —conforme al que se adoptó la Decisión controvertida— no faculta a la Comisión para adoptar decisiones de requerimiento de información sobre una base especulativa sin albergar sospechas reales.⁶²

57 — Conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto SEP/Comisión (C-36/92 P, EU:C:1993:928), punto 21.

58 — Véanse las sentencias AM & S Europe/Comisión (155/79, EU:C:1982:157), apartado 15, y SEP/Comisión (C-36/92 P, EU:C:1994:205), apartado 21, y las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto SEP/Comisión (C-36/92 P, EU:C:1993:928), puntos 20 a 22.

59 — Véase la sentencia Cementos Portland Valderrivas/Comisión (T-296/11, EU:T:2014:121), apartado 40.

60 — En ese sentido véase por analogía la sentencia Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603), apartados 54 y 55).

61 — Véase el punto 24 de las presentes conclusiones.

62 — Véanse, por analogía, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Nexans y Nexans France/Comisión (C-37/13 P, EU:C:2014:223), punto 43.

75. Como el Tribunal General manifestó, una decisión adoptada en virtud del artículo 18, apartado 3, no necesita incluir una referencia a esos indicios, siempre que identifique claramente los hechos presuntos investigados.⁶³ El Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que la Comisión no está obligada a comunicar al destinatario de una decisión de inspección toda la información de que dispone acerca de supuestas infracciones.⁶⁴ Ese principio me parece aplicable también a las decisiones de requerimiento de información en virtud del artículo 18, apartado 3.

76. La existencia y suficiencia de los indicios que sustentan la adopción de una decisión en virtud del artículo 18 está sujeta a control judicial si una empresa impugna la licitud de esa decisión.⁶⁵ En el procedimiento judicial puede por tanto exigirse a la Comisión que muestre los indicios que sustentan sus sospechas, de modo que los tribunales de la Unión puedan comprobar si la decisión impugnada fue arbitraria o no.⁶⁶ Sin embargo, la arbitrariedad de una decisión es una cuestión distinta de la «necesidad» de la información requerida por ésta. También es una cuestión que los jueces de la Unión no pueden suscitar de oficio; corresponde a la parte litigante ante los tribunales de la Unión aducir un motivo específico en ese sentido.

ii) El presente asunto

77. De entrada tengo que tratar de dos objeciones previas sobre la admisibilidad del presente motivo de casación aducidas por la Comisión.

78. Por un lado, me parece que la Comisión tiene toda la razón al señalar que en la primera instancia la recurrente no alegó la Comisión careciera de indicios suficientes para justificar la adopción de la Decisión controvertida. En consecuencia, concuerdo con la Comisión en que no cabe criticar al Tribunal General por no haber verificado esa cuestión.

79. Por otro lado, no creo que sea fundado el argumento de la Comisión de que este tercer motivo de casación se limita a las apreciaciones del Tribunal General sobre las preguntas 1A, 1B, 3 y 4. De hecho, en la primera instancia la recurrente denunció la inadecuada motivación de la Decisión controvertida, que en su opinión le impedía comprobar si la información requerida era «necesaria» en el sentido del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003.

80. La demanda de HeidelbergCement ante el Tribunal General es muy clara en el sentido de que su primera línea argumental consistía en que la falta de precisión de la Decisión controvertida había hecho imposible la comprobación de la necesidad de la información requerida. Las preguntas específicas a las que se refiere la Comisión sólo se indicaban como ejemplos, en apoyo de la idea, que la recurrente puso de relieve, de que, incluso si la motivación se considerara suficiente, la correlación entre la información requerida y las presuntas infracciones no era manifiesta. La línea argumental que se centraba sólo en las preguntas 1A, 1B, 3 y 4 se formulaba por tanto únicamente como subsidiaria y subordinada.

81. Dicho eso, por las razones expuestas en el primer motivo de casación la primera línea argumental de la recurrente me parece fundada: si no está relativamente bien definida la finalidad del requerimiento de información, ¿cómo puede comprobar el destinatario de ese requerimiento si concurren o no los requisitos del artículo 18 en cada serie de preguntas incluidas en el requerimiento?

63 — Apartado 37 de la sentencia recurrida.

64 — Véanse las sentencias Dow Chemical Ibérica y otros/Comisión (97/87 a 99/87, EU:C:1989:380), apartado 45, y Nexans y Nexans France/Comisión (C-37/13 P, EU:C:2014:2030), apartado 35.

65 — Véase por analogía la sentencia Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 54.

66 — Sentencia Cementos Portland Valderrivas/Comisión (T-296/11, EU:T:2014:121), apartados 41 a 56.

82. En una jurisprudencia anterior el propio Tribunal General había puesto de relieve la importancia de un nexo entre la descripción de la finalidad de la investigación y la necesidad de la información requerida. Como el Tribunal General afirmó, el criterio de necesidad establecido en el artículo 18 debe apreciarse en función de la finalidad de la investigación, que se ha de precisar en la propia solicitud de información. La Comisión sólo puede requerir la comunicación de informaciones que puedan permitirle verificar las presuntas infracciones que justifican la investigación y que se indican en el requerimiento de información.⁶⁷ El Abogado General Jacobs también ha destacado la importancia de que en la decisión misma se expongan suficientes detalles sobre el alcance de la investigación.⁶⁸

83. Por tanto, en la sentencia recurrida el Tribunal General no sólo ratificó la «necesidad» de la información requerida con fundamento en una motivación inadecuada (separándose de su propia jurisprudencia anterior), sino que, lo más importante, también interpretó erróneamente el requisito de «necesidad». El Tribunal General parece aceptar en realidad que cualquier conexión entre la información requerida y las supuestas infracciones basta para cumplir ese requisito.

84. El hecho de que el Tribunal General aplicó un criterio de necesidad incorrecto se manifiesta, en primer término, en los apartados 54 a 58 de la sentencia recurrida. HeidelbergCement había argüido que algunas informaciones buscadas por la Comisión no podían ser útiles para la investigación porque se referían a una variedad de productos diferentes, con distintos precios, agrupados todos ellos. Siendo así, en opinión de la recurrente no se podía elaborar una comparación útil de precios dentro del EEE. Sin valorar el fundamento del argumento de HeidelbergCement, el Tribunal General lo desestimó con brevedad, apreciando que: i) esa información podía considerarse conectada con las supuestas infracciones, ii) la crítica acerca de la falta de fiabilidad de los datos aportados no afectaba a la validez del requerimiento de información, iii) correspondía a la Comisión determinar si la información obtenida le permitía confirmar la existencia de una o más infracciones frente a la demandante, quien, en su caso, podría impugnar el valor probatorio de la información requerida en su contestación a un posible pliego de cargos, o en apoyo de un recurso de anulación contra la decisión final.

85. El razonamiento del Tribunal General sobre esa cuestión parece viciado. Con abstracción de si las objeciones de HeidelbergCement eran fundadas, no podían ser desestimadas afirmando únicamente que existía cierta conexión entre la información buscada y las presuntas infracciones y que ello bastaba. La cuestión sustancial es si cabía esperar razonablemente que esa información fuera útil para la Comisión. Sin embargo, la importancia de ese aspecto es negada expresamente por el Tribunal General, que manifiesta que la posible falta de utilidad de la información buscada no afectaría en ningún caso a la licitud de la Decisión controvertida. Esto es manifiestamente erróneo. Estoy de acuerdo en que la Comisión debe disponer de amplia discrecionalidad para decidir qué información se puede considerar útil (y por tanto «necesaria» en el sentido del artículo 18), pero los tribunales de la Unión no pueden renunciar a todo control judicial del ejercicio de esa discrecionalidad. Si la información requerida por la Comisión hubiera sido manifiestamente irrelevante para la finalidad de la investigación, ello afectaría a la licitud de la Decisión controvertida, en contra de lo afirmado por el Tribunal General.

86. El hecho de que la recurrente pudiera impugnar el valor probatorio de la información considerada en su contestación a un posible pliego de cargos, o en apoyo de un recurso de anulación contra la decisión final, es ajeno a la validez de la Decisión controvertida. Una decisión de requerimiento de información que no sea necesaria en el sentido del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003

67 — Sentencia Amann & Söhne y Cousin Filterie/Comisión (T-446/05, EU:T:2010:165), apartado 333 y jurisprudencia citada.

68 — Véanse las conclusiones en el asunto SEP/Comisión (C-36/92 P, EU:C:1993:928), punto 34.

es ilícita (en todo o en parte) y como tal debe ser anulada por los tribunales de la Unión. El texto de esa disposición es muy claro en el sentido de que la validez de esa decisión puede ser directamente sometida a control judicial; conforme al artículo 18, apartado 3, la decisión de la Comisión también debe «[informar] [del] derecho a recurrir contra la decisión ante el Tribunal de Justicia».

87. La errónea aplicación por el Tribunal General del criterio de necesidad puede observarse, en segundo término, en los apartados 60 a 80 de la sentencia recurrida. HeidelbergCement había alegado que la Decisión controvertida infringía el artículo 18 porque muchas de las preguntas le requerían aportar información que ya había proporcionado al responder a anteriores solicitudes de información.

88. El Tribunal General recordó inicialmente su jurisprudencia según la cual las solicitudes de información tendentes a obtener información sobre un documento del que ya dispone la Comisión no se pueden considerar en principio justificadas por las necesidades de la investigación. También apreció que una decisión que requiera al destinatario proporcionar —por segunda vez— información previamente solicitada, por el motivo de que una parte sólo de la información es incorrecta, a juicio de la Comisión, puede constituir una carga desproporcionada en relación con las necesidades de la investigación, y por tanto no respetaría el principio de proporcionalidad o el requisito de necesidad. El Tribunal General añadió finalmente que la búsqueda de una manera más fácil de procesar las respuestas ofrecidas por las empresas no puede justificar obligarlas a presentar la información de la que ya dispone la Comisión en un nuevo formato.⁶⁹

89. El razonamiento del Tribunal General sobre esa cuestión me parece persuasivo. Se observa que los principios enunciados proceden directamente del criterio de «necesidad» previsto en el artículo 18.⁷⁰ Sin embargo, la aplicación de esos principios al presente asunto no es igualmente convincente.

90. El Tribunal General consideró que, en una gran parte, el cuestionario obligaba a la recurrente a volver a presentar información que ya había proporcionado a la Comisión. En ese contexto el Tribunal General desestimó el argumento de la Comisión de que la Decisión controvertida también pretendía subsanar supuestos errores en la información previamente presentada por HeidelbergCement: el Tribunal General no pudo identificar más que un solo ejemplo de los supuestos errores. Además, el Tribunal General observó que la Comisión había adoptado decisiones en virtud del artículo 18 que eran prácticamente idénticas para todas las empresas afectadas por la investigación. Ello significaba que la Comisión no tuvo en cuenta la información previamente presentada por cada una de esas empresas (incluida HeidelbergCement). De hecho, el Tribunal General apreció que, al menos en parte, la Decisión controvertida se adoptó con el propósito real de obtener de la recurrente una versión consolidada de sus anteriores respuestas.⁷¹

91. No obstante esas apreciaciones, el Tribunal General desestimó los argumentos de HeidelbergCement, señalando que algunas de las preguntas se referían a información que no se había requerido previamente, mientras que otras eran más precisas que las anteriores solicitudes de información, dado que su alcance era diferente o se añadían otras variables. Con ese fundamento el Tribunal General concluyó que el hecho de que el propósito del cuestionario fuera obtener información nueva o más detallada demostraba que la información requerida era necesaria.⁷²

92. La conclusión alcanzada por el Tribunal General es sorprendente: parece aceptar que cualquier cambio en el texto de las preguntas que implique que las respuestas han de incluir información adicional o más detallada puede considerarse ajustado a las exigencias del artículo 18. Eso sería cierto aun si la información adicional o más detallada sólo fuera una parte relativamente menor del conjunto de la información requerida. En realidad, incluso una comparación somera de las preguntas a las que

69 — Véanse los apartados 71 a 74 de la sentencia recurrida y la jurisprudencia citada.

70 — Véanse las conclusiones del Abogado General Darmon presentadas en el asunto Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:207), punto 66.

71 — Apartados 64 y 70 de la sentencia recurrida.

72 — Apartados 76 a 79 de la sentencia recurrida.

se refiere la sentencia recurrida con las ya formuladas a la recurrente en solicitudes previas revela que el grado de alteración entre esas preguntas es a menudo mínimo. Es indiscutible que, como la misma Decisión controvertida manifiesta en su considerando 6, una de sus finalidades era obtener una versión consolidada de la información previamente presentada. En particular, esa consolidación debía presentarse con el formato requerido por la Comisión, para hacer posible una rápida comparación de todos los datos que ésta recibiera.

93. Además, no se discute que parte de la información requerida por la Comisión era de dominio público y que la Comisión podía haberla obtenido fácilmente por otros medios (por ejemplo, con búsquedas en Internet).

94. Dejando aparte la cuestión de la proporcionalidad de ese requerimiento de información, me cuesta comprender cómo se cumple el requisito de «necesidad», debidamente interpretado.

95. Por todas las razones antes expuestas opino que el Tribunal General cometió un error de Derecho al aplicar el requisito de necesidad en virtud del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003. Se debe estimar en consecuencia el tercer motivo de casación de la recurrente, y anular la sentencia recurrida, en cuanto que el Tribunal General desestimó en los apartados 48 a 80 de ésta el motivo de anulación de la recurrente referido a la necesidad de la información requerida por la Decisión controvertida.

4. Formato de la información requerida

a) Argumentos de las partes

96. Con su cuarto motivo de casación HeidelbergCement alega que en los apartados 81 a 85 de la sentencia recurrida el Tribunal General interpretó y aplicó erróneamente el artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 al apreciar que la Comisión estaba facultada para requerir al destinatario de una decisión la presentación de la información buscada en un formato específico. La recurrente arguye que la Comisión no puede exigir a las empresas que presenten la información requerida de conformidad con instrucciones específicas y estrictas.

97. La Comisión alega que el Tribunal General no incurrió en ningún error en ese aspecto. La Comisión debe estar facultada para exigir a una empresa que presente la información requerida en el formato que considere necesario. También apoya esa interpretación del artículo 18 el considerando 23 del Reglamento n° 1/2003,⁷³ que se refiere a «la información que sea necesaria».

b) Apreciación

i) Sobre la obligación de presentar información

98. Hay que recordar, en primer término, que los procedimientos previstos por el Reglamento n° 1/2003 no son de naturaleza penal; son procedimientos administrativos, que no obstante pueden llevar a la imposición de elevadas multas a las empresas a las que se considere responsables de infringir las reglas de la competencia de la Unión.

73 — Ello se menciona también en el apartado 84 de la sentencia recurrida.

99. No existe como tal un derecho absoluto a guardar silencio en el contexto de esos procedimientos.⁷⁴ Como establece una asentada jurisprudencia, las empresas sujetas a esos procedimientos tienen el deber de cooperar activamente en la investigación de la Comisión, lo que implica que deben poner a disposición de ésta toda la información relacionada con el objeto de la investigación.⁷⁵

100. Conforme al artículo 18 del Reglamento n° 1/2003, la Comisión está facultada para requerir a las empresas que respondan a preguntas específicas y que exhiban los documentos que obren en su poder.⁷⁶ Una empresa está obligada a cumplir lo requerido incluso si la información que haya de presentar puede ser usada por la Comisión en perjuicio de esa empresa.⁷⁷

101. En realidad, las facultades de investigación de la Comisión son exclusivamente las que le atribuye el Reglamento n° 1/2003, y para poder descubrir y perseguir las infracciones de las reglas de la competencia de la Unión la Comisión tiene que apoyarse en amplia medida en la información que le proporcionen las mismas empresas (así como en documentos descubiertos durante las inspecciones).

102. Dicho eso, quiero destacar una vez más que en el sistema regulado por el Reglamento n° 1/2003 la carga de la prueba de una infracción de las reglas de la competencia de la Unión pesa sobre la Comisión (o, como puede suceder, sobre las autoridades nacionales de la competencia).⁷⁸ En consecuencia, incluso si no hay un derecho a permanecer en silencio, no se puede exigir a las empresas que ejecuten tareas que son propias de la instrucción y la investigación del asunto.

103. La cuestión fundamental que este motivo de casación suscita es la de delimitar la función de la Comisión en la investigación de una presunta infracción de las reglas de la competencia y el papel de las empresas sujetas a la investigación en su cooperación con la Comisión. Más específicamente, una de las cuestiones principales que surgen en el presente asunto es si el concepto de «información» en el artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 puede interpretarse en el sentido de que permite a la Comisión requerir a las empresas que presenten la información exigida en un específico formato.

104. Opino que la respuesta a esa cuestión debe ser negativa en principio.

105. Conuerdo con la Comisión en que el texto del considerando 23 y del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 sugiere (al referirse a la «necesidad» de la información) que la Comisión puede pedir a los destinatarios que presenten la información en un formato que pueda ser útil para la investigación. La necesidad de preservar la eficacia de las facultades de investigación de la Comisión en virtud del Reglamento n° 1/2003 implica necesariamente que la información presentada no sólo debe ser veraz y completa sino también fácilmente comprensible y aprovechable por esa institución. Por consiguiente, esa información no puede presentarse de una manera caótica, desordenada o fragmentaria. Además, una empresa no debe abrumar a la Comisión con documentos y datos no solicitados, haciendo que sea la Comisión quien extraiga la información relevante.

74 — Sólo está reconocido un derecho a evitar la autoinculpación, con ciertos límites, para las empresas sujetas a esos procedimientos: véanse los puntos 149 a 168 de las presentes conclusiones.

75 — Sentencia Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartado 27.

76 — Véase el punto 25 de las presentes conclusiones.

77 — No carece de interés observar que la facultad de dictar requerimientos obligatorios de información limita la necesidad de que la institución practique una inspección *in loco* en los locales de las empresas. Es evidente que los requerimientos de información son generalmente menos intrusivos en la esfera privada de las empresas y menos perturbadores de su actividad empresarial diaria. Véanse las conclusiones del Abogado General Darmon presentadas en el asunto Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:207), punto 155.

78 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

106. No obstante, el concepto de «información» no puede extenderse tanto que signifique que se puede requerir a las empresas para realizar tareas que corresponden a la elaboración de un expediente y que por tanto ejecuta normalmente el personal de la Comisión. La obligación establecida en el artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 se limita a «facilitar información», o como el Tribunal de Justicia ha manifestado en su jurisprudencia, poner a disposición la información.⁷⁹ No hay referencia expresa alguna en esa disposición a obligaciones que vayan más allá de facilitar la información.

107. Por tanto, opino que en principio la Comisión no está facultada en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 para requerir al destinatario de una decisión que presente en cualesquiera circunstancias la información requerida en un formato específico. Eso no significa sin embargo que en cualquier caso una empresa pueda dejar de atenerse sin más al formato requerido por la Comisión para presentar la información. Esa conducta sería contraria al deber de cooperación activa. Así pues, una empresa debe atender debidamente al formato exigido por la Comisión para presentar la información requerida.

108. En la práctica, las operaciones de formateo que la Comisión puede requerir a una empresa dependen a mi juicio de la naturaleza de la información que se deba presentar. En la información de que se trata en el presente asunto pueden identificarse tres diferentes clases: i) información que necesitaba cierta ordenación y agrupación para ser fácilmente comprendida y utilizada por la Comisión; ii) información existente en un formato que podía enviarse directamente a la Comisión porque podía ser fácilmente comprendida y utilizada por ésta, e iii) información que ya era de dominio público.

109. La primera clase de información era la que el destinatario de la decisión tenía que ordenar inevitablemente antes de presentarla a la Comisión. A mi parecer, del deber de cooperación activa se deduce que en esas circunstancias puede esperarse que una empresa haga un esfuerzo para ajustarse al formato requerido por la Comisión. Siempre que el formato requerido por la Comisión no sea significativamente más gravoso que otros posibles formatos que se pudieran utilizar, cabe exigir razonablemente a la empresa que se atenga a las instrucciones de la Comisión.

110. Acerca de las clases segunda y tercera de información, no creo sin embargo que se pueda considerar aceptable cualquier requerimiento de reformatear la información en cuestión. Toda vez que el destinatario de la decisión estaba en condiciones de presentar directamente la información requerida en una forma que la Comisión podía comprender y procesar fácilmente, no veo ninguna razón por la que la tarea de reformatear los datos de la manera que la Comisión considerase más apropiada no debía ser ejecutada por el personal de la misma Comisión.

111. En esas circunstancias el requerimiento por la Comisión para que un gran volumen de datos fueran reformateados puede compararse *mutatis mutandis* a un requerimiento de que numerosos y extensos documentos en poder de una empresa fueran traducidos a otra lengua. El hecho de que el personal de la Comisión pudiera carecer de las aptitudes lingüísticas necesarias no justificaría ese requerimiento, a mi juicio.

112. No se debe dejar de considerar en este contexto que, a diferencia de lo que sucede en los Estados miembros en relación con materias como los impuestos o los títulos valores, en el ordenamiento jurídico de la Unión no hay reglas expresas sobre la manera en la que las empresas deben organizar y conservar los datos y documentos que puedan ser relevantes para investigaciones en virtud del Reglamento n° 1/2003. Por tanto, las empresas tienen la libertad de emplear los métodos que

79 — Véase el punto 99 de las presentes conclusiones.

consideren mejores para organizar y conservar la información en su poder. Si en el contexto de una investigación sobre supuestas infracciones de las reglas de la competencia la Comisión desea que esa información se organice de manera diferente, esa es una tarea que corresponde propiamente a la gestión del asunto.

ii) El presente asunto

113. En la sentencia recurrida el Tribunal General estimó que, como cuestión de principio, la facultad de Comisión de requerir información en virtud del artículo 18 debe comprender necesariamente la posibilidad de que esa institución exija que esa información sea presentada en un formato específico. Añadió también que el ejercicio de esa facultad está no obstante sujeto a límites derivados del principio de proporcionalidad y del derecho de la empresa a evitar la autoinculpación.⁸⁰ El Tribunal General prosiguió examinando la Decisión controvertida desde el punto de vista de la proporcionalidad y concluyó que, aun causando una «carga de trabajo muy considerable» para el destinatario,⁸¹ dicha decisión no infringía ese principio.⁸²

114. Por las razones expuestas en los anteriores puntos 98 a 112 me parece incorrecto ese razonamiento. En consecuencia, el Tribunal General interpretó erróneamente en el presente asunto el concepto de información en el sentido del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003.

115. Pienso que el artículo 18, debidamente interpretado, no habilitaba a la Comisión para exigir a la recurrente que presentara toda la información requerida en la Decisión controvertida en el formato específico fijado en los anexos II y III⁸³ de esa Decisión.

116. Las instrucciones impartidas sobre la manera en la que debía presentarse la información a la Comisión eran del máximo rigor. La plena conformidad con el formato requerido se reforzaba con un apercibimiento expreso de sanciones. En la casilla al inicio del cuestionario la Comisión manifiesta (con caracteres en negrilla y subrayados): «Sírvanse tener en cuenta que su respuesta puede ser considerada incorrecta o engañosa si no se observan las siguientes definiciones e instrucciones.»

117. Por tanto, la Comisión no sólo requirió un formato específico para presentar la información que debía ser ordenada por la recurrente, sino que en realidad exigió que toda la información se presentara con ese formato cualquiera que fuera su naturaleza y volumen.⁸⁴

118. Ello es inaceptable a mi juicio. Como consecuencia del requerimiento de la Comisión se exigió a la recurrente ejecutar operaciones de formateo (y de reformateo) que en principio debió llevar a cabo la Comisión.

119. En primer lugar, como la recurrente explicó, sin que la contradijera la Comisión, muchos de los datos requeridos podían presentarse directamente en el formato en el que estaban archivados en sus bases de datos. En lugar de ello, el hecho de que la Comisión exigiera un formato muy específico y estricto creó un volumen de trabajo adicional muy importante tan sólo para reformatear esos datos.

80 — Apartados 85 y 86 de la sentencia recurrida.

81 — Apartados 96 y 106 de la sentencia recurrida.

82 — Apartados 89 a 108 de la sentencia recurrida.

83 — El anexo II (instrucciones detalladas para responder al cuestionario) y el anexo III (formatos de respuesta) de la Decisión controvertida suman juntos unas 30 páginas de instrucciones sumamente detalladas.

84 — Información de la clase expuesta en los puntos 108 a 110 de las presentes conclusiones.

120. En segundo lugar, la Comisión también requirió a la recurrente la presentación de información que estaba manifiestamente en el dominio público. Por ejemplo, el punto 10 del anexo II de la Decisión controvertida dice: «Todos los valores monetarios deben expresarse en euros. Si la moneda local no es el euro, por favor conviertan éstos a euros usando el tipo de cambio oficial publicado por el Banco Central Europeo en el período de referencia.» En la vista se pidió a la Comisión que explicara por qué su propio personal no podía realizar esos cálculos. La Comisión no dio respuesta.

121. En tercer lugar, aunque en el contexto de este motivo de casación no se discute el volumen de información, no cabe negar que la tareas de formateo exigidas a la recurrente eran numerosas, complejas y gravosas. En su demanda ante el Tribunal General HeidelbergCement incluyó algunas estimaciones detalladas del número de horas de trabajo necesarias para responder al cuestionario de la Comisión y los costes derivados. También presentó prueba en apoyo de sus estimaciones. La Comisión refutó esas estimaciones alegando sólo que la recurrente no había presentado prueba suficiente o fiable. Sin embargo, la Comisión no aportó ningún dato concreto en apoyo de sus objeciones ni identificó posibles errores en esas estimaciones. Así pues, en la vista se preguntó a la Comisión sobre las razones por las que creía que HeidelbergCement había exagerado esas cifras, y cuáles eran a su juicio las cifras más fiables. La Comisión no pudo presentar ninguna estimación aproximada ni ofreció ninguna explicación de la razón por la que las estimaciones de la recurrente no debían considerarse fiables.

122. En sustancia, creo que en el presente asunto se requirió a la recurrente llevar a cabo tareas administrativas y gestoras tan amplias, complejas y gravosas por el tiempo necesario para presentar la información requerida que parecería se hubiera «encargado» efectivamente a la propia empresa sujeta a investigación la elaboración de un expediente contra sí misma.

123. Por todas esas razones, opino que la recurrente alega fundadamente que el Tribunal General erró en su interpretación del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003. En consecuencia, se debe estimar el cuarto motivo de casación de la recurrente, y anular la sentencia recurrida, en cuanto el Tribunal General consideró, por las razones expuestas en los apartados 23 a 43 de esa sentencia, que la Comisión estaba facultada para requerir la presentación de la información indicada en el anexo I de la Decisión controvertida conforme al formato incluido en los anexos II y III de la misma decisión.

5. Plazos del requerimiento

a) Argumentos de las partes

124. Con su quinto motivo de casación, que impugna los apartados 101 a 108 de la sentencia recurrida, HeidelbergCement rebate la apreciación por el Tribunal General de la proporcionalidad de los plazos fijados en la Decisión controvertida. En particular, HeidelbergCement afirma que el Tribunal erró al juzgar que esos plazos eran razonables, teniendo en cuenta los medios disponibles para una empresa de la dimensión y escala de HeidelbergCement. De ello resultaría que los requerimientos de información tendrían diferentes plazos, en función de los medios económicos de los que dispusiera la empresa interesada.

125. La Comisión señala que la recurrente sólo critica el apartado 107 de la sentencia recurrida, y no el resto del razonamiento del Tribunal General, y solicita al Tribunal de Justicia que desestime este motivo de casación.

b) *Apreciación*

126. Las observaciones de la Comisión sobre el alcance de este motivo de casación son fundadas: la recurrente únicamente censura el hecho de que el Tribunal General se refiriese a los medios disponibles para una empresa de la dimensión y escala de HeidelbergCement al apreciar la proporcionalidad de los plazos en cuestión.

127. No me convencen plenamente por lo demás los argumentos de HeidelbergCement sobre esa cuestión.

128. Para respetar el principio de proporcionalidad en relación con los plazos fijados en un requerimiento de información, la Comisión (y los tribunales de la Unión al controlar la legalidad de ese requerimiento) han de tener en cuenta necesariamente los medios de los que dispone el destinatario de ese requerimiento. De no ser así, ¿cómo podría apreciarse si un requerimiento concreto impone una carga excesiva o desproporcionada a una empresa? La ecuación que la Comisión y los tribunales de la Unión tienen que resolver en ese sentido contiene dos variables principales: la cantidad y la complejidad de la información requerida por un lado, y por otro la capacidad real del destinatario para facilitar la información.

129. La cantidad y la complejidad de la información requerida depende obviamente de factores varios: la gravedad de la presunta infracción, la naturaleza de la intervención de la empresa interesada, la importancia de la prueba buscada y el volumen y clase de información útil que la Comisión cree está en poder de la empresa interesada.⁸⁵

130. La capacidad real del destinatario para presentar la información requerida depende principalmente de los medios humanos, técnicos y económicos de los que dispone.

131. Así pues, me parece que los medios disponibles en general para una empresa de la dimensión y escala del destinatario de una decisión dictada en virtud del artículo 18, apartado 3, son uno de los factores a los que hay que atender para determinar si en realidad se puede esperar razonablemente que el destinatario responda dentro del plazo fijado por la Comisión. Evidentemente, como la misma recurrente reconoce, una tarea que puede ser excesiva para una pequeña empresa puede ser menos gravosa para una sofisticada multinacional con miles de empleados.

132. Sin embargo, ello no implica necesariamente —como arguye la recurrente— que la Comisión deba enviar requerimientos de información con diferente plazo para cada destinatario. En realidad, al enviar el mismo requerimiento de información a varias empresas la Comisión también puede fijar un plazo proporcionado para todas ellas.

133. Dicho eso, creo que la importancia de los medios de una empresa tampoco debe exagerarse. En particular, la carga impuesta a una empresa no puede ser una proporción aritmética de sus medios. Una gran empresa puede tener a su disposición más personal, mayor capacidad económica y mejores herramientas de tecnología de la información, pero ello no significa que la Comisión esté facultada para exigir esfuerzos excepcionales a esa empresa. En cualquier caso, no corresponde a una empresa ejecutar las tareas propias de la Comisión, y ello es cierto con abstracción de la talla de la empresa y de los medios de los que disponga.

85 — Véase por analogía la sentencia *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 79.

134. En este motivo de casación, sin embargo, la recurrente no ha alegado que el Tribunal General sopesara erróneamente la carga de trabajo impuesta por la Decisión controvertida frente a su capacidad para atenderla, o que dejara de considerar otros factores relevantes para la apreciación de la proporcionalidad de los plazos fijados en la Decisión controvertida. Como he dicho, sólo objetó el hecho de que el Tribunal General tuviera en cuenta los medios de los que disponía. Por tanto, no es preciso un análisis más extenso de la proporcionalidad de la Decisión controvertida.

135. Por lo antes expuesto, opino que las objeciones de la recurrente contra los apartados 101 a 108 de la sentencia recurrida son infundadas.

6. Vaguedad de las preguntas

a) Argumentos de las partes

136. En su sexto motivo de casación HeidelbergCement arguye que en los apartados 109 a 114 de la sentencia recurrida el Tribunal General no censuró la vaguedad de algunas preguntas incluidas en la Decisión controvertida. En primer término, la fundamentación de la sentencia recurrida es supuestamente contradictoria toda vez que el Tribunal General apreció ante todo que el requerimiento de información era de carácter vago y después que era suficientemente claro. En segundo término alega que el Tribunal General privó a HeidelbergCement de tutela judicial efectiva al considerar que la imprecisa naturaleza de algunas preguntas podía ser impugnada en su caso mediante un recurso contra una posible sanción impuesta a esa empresa por dejar de responder a esas preguntas.

137. La Comisión afirma que la Decisión controvertida no contenía ninguna pregunta carente de claridad o ambigua. A lo sumo incluía preguntas formuladas en términos generales, que de esa forma dejaban a la recurrente un amplio margen de maniobra para una respuesta apropiada.

b) Apreciación

138. Sobre ese aspecto también parece que la sentencia recurrida, en lugar de representar un sabio «juicio de Salomón», en realidad «partió el niño en dos», para conceder algo a ambas partes. Sin embargo, la conclusión alcanzada no me convence.

139. El Tribunal General recuerda, en primer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la que el principio de seguridad jurídica exige que todo acto de las instituciones que produce efectos jurídicos debe ser claro y preciso de modo que las personas interesadas puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia.⁸⁶ Esa exigencia es tanto más significativa en el presente contexto porque, como señaló el mismo Tribunal General, la recurrente, como destinatario de una decisión de requerimiento de información en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003, no sólo corría el riesgo de que se le impusiera una multa sancionadora o una multa coercitiva si presentaba información incompleta o tardía o si dejaba de presentar información, sino también el riesgo de que se le impusiera una multa sancionadora si presentaba información que la Comisión considerase inexacta o engañosa.⁸⁷

⁸⁶ — Apartado 111 de la sentencia recurrida.

⁸⁷ — Apartado 104 de la sentencia recurrida.

140. Seguidamente, el Tribunal General apreció que algunas preguntas empleaban términos que eran en realidad «relativamente vagos», pero que ello no se podía considerar una infracción del principio de seguridad jurídica, puesto que la Comisión no podría reprochar a la empresa interesada una respuesta inadecuada si la pregunta era vaga. Por consiguiente, los tribunales de la Unión deben tener en cuenta la vaguedad de una pregunta cuando controlan la legalidad de una decisión que imponga una multa a la empresa interesada.⁸⁸

141. A mi juicio las dos alegaciones de HeidelbergCement sobre ese aspecto son fundadas.

142. En primer lugar el carácter sumamente breve y en cierto grado contradictorio de la sentencia recurrida debe ser censurado, a mi parecer. El Tribunal General apreció ciertamente que algunas preguntas estaban vagamente formuladas, aunque sólo en cierto grado («relativamente vagos»); sin embargo, manifestó seguidamente que no eran lo *bastante* vagas para considerar que la Decisión controvertida era tan ambigua que se había infringido el principio de seguridad jurídica.

143. Esa fundamentación exige dos observaciones críticas. Primeramente, el Tribunal General parece suponer que la falta de precisión de una pregunta o de varias sólo sería relevante si la decisión en su totalidad llegara a ser ambigua. Esto es erróneo. Si algunas preguntas eran realmente vagas, el Tribunal General debió haber anulado la Decisión controvertida, únicamente en la parte relacionada con esas preguntas.⁸⁹ Seguidamente, es imposible que el Tribunal de Justicia compruebe si algunas preguntas eran bastante vagas, como afirma HeidelbergCement, o no. La sentencia recurrida no contiene ninguna indicación de la identidad y la cantidad de las preguntas consideradas vagas ni de las razones por las que esas preguntas eran sólo *relativamente* vagas. Y ello a pesar de que, en su demanda ante el Tribunal General, HeidelbergCement había enumerado las preguntas que a su parecer eran insuficientemente precisas y había explicado con detalle las razones, técnicas o lingüísticas, de sus objeciones frente a esas preguntas.

144. En este contexto hay que observar que se adjuntaba a la demanda ante el Tribunal General la carta de 16 de noviembre de 2010 de la recurrente a la Comisión, en la que señalaba las ambigüedades de varias preguntas incluidas en el borrador de cuestionario, y solicitaba diversas aclaraciones a la Comisión. La Comisión, en esencia, no niega que, aunque tuvieron lugar varios contactos entre su personal y representantes de HeidelbergCement en los meses siguientes, las preocupaciones mencionadas en esa carta quedaron sin respuesta en amplia medida.

145. En segundo lugar, el hecho de que la recurrente pudiera estar legitimada para impugnar una multa impuesta por presentar información incompleta o engañosa, a causa de la vaguedad de las preguntas correspondientes, no significa que los tribunales de la Unión no puedan (y no deban) deducir las consecuencias necesarias de una posible vulneración del principio de seguridad jurídica por la Comisión. Como he mencionado antes, el razonamiento del Tribunal General sobre este aspecto parece privar de su eficacia a una parte del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003.⁹⁰

146. A la luz de esas consideraciones, debe estimarse el motivo de casación que aduce la fundamentación insuficiente y contradictoria en los apartados 109 a 114 de la sentencia recurrida.

88 — Apartados 112 y 113 de la sentencia recurrida.

89 — Véase en ese sentido por analogía la sentencia Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartado 42.

90 — En la parte que dice: «[la decisión de la Comisión] informará de su derecho a recurrir contra la decisión ante el Tribunal de Justicia [...]».

7. Autoinculpación

a) Argumentos de las partes

147. Con su séptimo motivo de casación —que impugna los apartados 115 a 139 de la sentencia recurrida— HeidelbergCement aduce que el Tribunal General interpretó de forma excesivamente restrictiva su derecho a evitar la autoinculpación, y que además no protegió ese derecho en el propio asunto del que conocía.

148. La Comisión refuta los argumentos de la recurrente. Pone de relieve que la pregunta 1D no exigía que HeidelbergCement presentara una apreciación o una evaluación jurídica de una conducta determinada, sino sólo que expusiera un método para calcular los márgenes brutos trimestrales. Si HeidelbergCement no disponía de tal método, podía abstenerse de responder a la pregunta.

b) Apreciación

149. De entrada me parece útil recordar que el considerando 23 del Reglamento n° 1/2003 hace una referencia al derecho de las empresas a evitar la autoinculpación cuando dan cumplimiento a una decisión de requerimiento de información de la Comisión. Ese derecho ya había sido reconocido por el Tribunal de Justicia, antes incluso de que se adoptara ese Reglamento.⁹¹ Es ciertamente uno de los componentes básicos del derecho de defensa de una empresa que debe respetarse a lo largo de los procedimientos iniciados por la Comisión conforme al Reglamento n° 1/2003.

150. Trataré, para empezar, de analizar algunos argumentos previos aducidos por la Comisión que no me parecen persuasivos. En primer lugar, la aserción por la Comisión de que HeidelbergCement podía haberse abstenido de responder si no disponía de ningún método como el requerido es manifiestamente errónea a mi juicio. De hecho, el Tribunal General ya desestimó ese argumento al señalar que la pregunta estaba redactada en términos imperativos, y que siendo así la recurrente estaba obligada a responder.⁹² En segundo lugar, la Comisión no expone correctamente el carácter de la pregunta 1D: ésta no pedía a HeidelbergCement que indicara el método usado, si lo había, para calcular el margen bruto trimestral, sino el método, *considerado apropiado* por esa compañía, para calcular ese margen. La diferencia no es de poca importancia; la pregunta no es simplemente fáctica sino que también requería a la recurrente que expresara una opinión, como apreció fundadamente el Tribunal General.⁹³

151. Expuesto ello, examinaré ahora, en primer término, si el Tribunal General interpretó de forma demasiado restrictiva el derecho a evitar la autoinculpación y, en segundo término, si ese derecho fue debidamente respetado en el presente asunto.

152. En el apartado 121 de la sentencia recurrida el Tribunal General estimó que deben distinguirse las preguntas que se pueden calificar como puramente fácticas y las que no pueden serlo así. A juicio del Tribunal General, sólo si una pregunta no se puede calificar como puramente fáctica es preciso determinar si esa pregunta puede implicar un reconocimiento por la empresa interesada de la existencia de una infracción cuya prueba corresponde a la Comisión. En el apartado 124 el Tribunal General apreció que una pregunta que exigía a la empresa recopilar datos, sin pedir que se manifestara una opinión sobre ellos, no podía vulnerar el derecho de defensa de la empresa.

91 — Véanse en particular las sentencias Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartado 35, y Solvay/Comisión (27/88, EU:C:1989:388), apartado 32.

92 — Apartados 128 a 131 de la sentencia recurrida.

93 — Apartados 126 y 132 de la sentencia recurrida.

153. Esa es a mi parecer una interpretación errónea del derecho a evitar la autoinculpación. A pesar de la redacción algo ambigua del considerando 23 del Reglamento n° 1/2003,⁹⁴ el que una pregunta requiera únicamente a una empresa facilitar información fáctica (tal como recopilar datos, aclarar circunstancias de hecho, describir hechos de naturaleza objetiva) es un importante aspecto en este sentido, pero no es necesariamente determinante. El hecho de que no se pida a una empresa información de naturaleza subjetiva no excluye la posibilidad de que en ciertas circunstancias se pueda vulnerar el derecho de una empresa a evitar la autoinculpación.

154. El Tribunal de Justicia se ha referido reiteradamente a preguntas «que [puedan llevar a una empresa a reconocer] la existencia de una infracción».⁹⁵ Los términos elegidos por el Tribunal de Justicia no carecen de significado.⁹⁶ En la sentencia PVC II el Tribunal de Justicia aclaró más el criterio de la autoinculpación: lo crucial es si una respuesta de la empresa a la que se dirige la pregunta *equivaldría* efectivamente a la confesión de una infracción.⁹⁷

155. Esa jurisprudencia significa que no es lícito que la Comisión formule preguntas cuyas respuestas puedan *implicar* un reconocimiento de culpabilidad por parte de la empresa en cuestión.

156. Por ejemplo, no cabe duda a mi juicio de que la Comisión no está facultada para preguntar a una empresa si durante una reunión determinada sus representantes acordaron con los de sus competidores alzas de precios o aceptaron no competir en ciertos mercados. Aunque tales preguntas se puedan describir como puramente fácticas, vulnerarían manifiestamente el derecho de la empresa a no facilitar información autoinculpatoria ya que una respuesta podría ser equivalente a un reconocimiento expreso de una infracción del artículo 101 TFUE.

157. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia también apoya la interpretación que propongo del derecho a evitar la autoinculpación. En las sentencias Orkem y Solvay, el Tribunal de Justicia anuló parcialmente las decisiones de la Comisión que requerían información en virtud del artículo 11 del Reglamento n° 17/62.⁹⁸ El Tribunal de Justicia apreció que, en cuanto las preguntas formuladas podrían haber implicado el reconocimiento por la empresa interesada de la existencia de una infracción cuya prueba correspondía a la Comisión, esas preguntas infringían el derecho de defensa de esa empresa.⁹⁹ En particular, algunas de esas preguntas se podían describir como plena o ampliamente fácticas. En la sentencia Comisión/SGL Carbon el Tribunal de Justicia confirmó que la Comisión no

94 — El considerando 23 se refiere, como he mencionado, «a preguntas relativas a los hechos» El problema de encontrar los mejores términos para determinar el tipo de preguntas que por su contenido fáctico no puedan infringir el derecho a no autoinculparse también se manifiesta en la jurisprudencia. Por ejemplo, en el punto 77 de sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53) el Abogado General Geelhoed se refería a preguntas relacionadas con «hechos objetivos». El Tribunal General ha empleado en general los términos «preguntas meramente fácticas» o «preguntas relativas únicamente a los hechos» [véanse por ejemplo las sentencias Mannesmannröhren-Werke/Comisión (T-112/98, EU:T:2001:61), apartado 77, y Raiffeisen Zentralbank Österreich and y otros/Comisión (T-259/02 a T-264/02 y T-271/02, EU:T:2006:396), apartado 539]. Es interesante que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya excluido en ocasiones una vulneración del derecho a no autoinculparse con referencia a las preguntas que piden a las personas individuales «manifestar un simple hecho» que «no era en sí inculpatario» (véanse las sentencias Weh v. Austria, n° 38544/97, TEDH 2004; y O'Halloran y Francis v. Reino Unido, n° 15809/02 y 25624/02, TEDH 2008).

95 — Sentencias Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartado 35, y Solvay/Comisión (27/88, EU:C:1989:388), apartado 32.

96 — En francés (lengua de procedimiento en los asuntos Orkem y Solvay) el apartado es también significativo. En su parte relevante dice lo siguiente: «la Commission ne saurait imposer à l'entreprise l'obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci serait amenée à admettre l'existence de l'infraction» (el entrecomillado es mío).

97 — Sentencia Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión [(C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, EU:C:2002:582 (PVC II)], apartado 273 (el subrayado es mío).

98 — Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE (DO 1962, 13, p. 204, EE 08/01, p. 22).

99 — Véanse las sentencias Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartados 38, 39 y 41, y Solvay/Comisión (27/88, EU:C:1989:388), apartados 35 a 37.

podía obligar a una empresa, que había reconocido que avisó a otras empresas de la industria de electrodos de grafito de la posibilidad de ser sometidas a medidas de investigación de la Comisión, a que revelara el nombre de esas empresas.¹⁰⁰ Esa pregunta también puede considerarse plenamente fáctica.

158. Así pues, en ciertas circunstancias una pregunta puede ser objetable porque la respuesta a ella podría implicar un reconocimiento de culpabilidad incluso si sólo se refiere a hechos y no se pide una opinión sobre ellos. En consecuencia, el Tribunal General cometió un error de Derecho al interpretar el derecho a no autoinculparse.

159. *A fortiori*, en contra de lo que supone la Comisión, las preguntas pueden infringir el derecho de una empresa a no autoinculparse incluso si no se pide al destinatario que realice una valoración jurídica o que manifieste una opinión jurídica. Ello resulta con claridad de la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 157. Ninguna de las preguntas censuradas por el Tribunal de Justicia pedía a las empresas interesadas formular una valoración legal. Por tanto, el hecho de que la pregunta 1D no pidiera a HeidelbergCement expresar opiniones de naturaleza jurídica no excluye necesariamente la posibilidad de que la pregunta infringiera el derecho a no autoinculparse.

160. Alcanzada esa conclusión, para ser exhaustivo examinaré si el derecho a no autoinculparse se aplicó erróneamente en el presente asunto.

161. En el apartado 132 de la sentencia recurrida, el Tribunal General apreció que la valoración que se pedía formular a HeidelbergCement mediante la pregunta 1D equivalía a «comentar sus márgenes de beneficio» y que ello podía «constituir un indicio de la existencia de prácticas restrictivas de la competencia». Aunque la redacción de la sentencia recurrida no es enteramente clara, parece indicar que, de responder a esa pregunta, la recurrente podría haber sido inducida en realidad a reconocer su participación en las presuntas infracciones.

162. No obstante, el Tribunal General prosiguió, exponiendo que, pese al carácter autoinculpatorio de la pregunta 1D, se debía tener en cuenta el hecho de que la demandante estaba facultada en una fase posterior del procedimiento administrativo, o en un recurso de anulación contra la decisión final de la Comisión, para defender una interpretación alternativa de su respuesta a esa pregunta, que podría diferir de la que en su caso mantuviera la Comisión.¹⁰¹ Por esa razón el Tribunal General desestimó los argumentos de HeidelbergCement.

163. El razonamiento del Tribunal General es bastante desconcertante. El hecho de que HeidelbergCement también hubiera podido impugnar el carácter autoinculpatorio de la pregunta 1D, si y cuando la Comisión dictara una decisión que le impusiera una multa (bien por no haber respondido a la pregunta o bien por haber infringido el artículo 101 TFUE), no significa que los tribunales de la Unión no puedan (y no deban) censurar la infracción por la Comisión del derecho de defensa de esa empresa en el contexto del presente procedimiento. Como expuse en los anteriores puntos 86 y 145, el razonamiento del Tribunal General sobre esta cuestión privaría al destinatario de una decisión de su derecho a que los tribunales de la Unión controlen su legalidad, como expresamente prevé el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003.

164. La necesidad de salvaguardar de manera inmediata el derecho de defensa de una empresa es —en una situación como la de la recurrente— tanto más importante porque el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado hasta la fecha sobre la cuestión de si una empresa que respondiera obligadamente a una pregunta autoinculpatoria habría renunciado a sus derechos al responder, y en consecuencia la

100 — C-301/04 P, EU:C:2006:432, apartados 66 a 70, y conclusiones del Abogado General Geelhoed en el mismo asunto (EU:C:2006:53), puntos 70 a 77.

101 — Apartado 133 de la sentencia recurrida.

Comisión estaría facultada para servirse de su respuesta como prueba.¹⁰² Según algunos comentaristas, en esas circunstancias la empresa interesada no podría impugnar posteriormente el uso de esa información basándose en que la pregunta infringía su derecho de defensa y por ello nunca debió ser formulada.¹⁰³

165. La cuestión crucial en la que el Tribunal General debió haber centrado su atención en este contexto es la de si responder a la pregunta 1D habría sido *equivalente* para HeidelbergCement a reconocer una infracción.

166. El Tribunal General parece sin embargo eludir la cuestión y no manifestar un criterio firme sobre ella. Observo que la redacción de la pregunta 1D presenta algunas semejanzas con las dos preguntas que el Tribunal de Justicia juzgó objetables en las sentencias Orkem y Solvay porque podían obligar a la empresa interesada a reconocer su participación en un acuerdo prohibido en aquel tiempo por el artículo 85 CEE.¹⁰⁴ También en el presente asunto no se puede excluir claramente que, al preguntar la opinión de la empresa sobre el mejor método para calcular los márgenes brutos trimestrales, la Comisión pretendiera inducir a esa empresa a reconocer su colusión en la fijación o la coordinación de los precios con los competidores.

167. Sin embargo, toda vez que es evidente que en cualquier caso el Tribunal General interpretó erróneamente el derecho a no autoinculparse, creo innecesario profundizar más en este aspecto.

168. A la luz de lo antes expuesto opino que se debe anular la sentencia recurrida, en cuanto en los apartados 115 a 139 desestimó el motivo aducido por la recurrente concerniente a la infracción de su derecho a evitar la autoinculpación.

VI. Consecuencias de la apreciación

169. De conformidad con el párrafo primero del artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

170. He concluido que se deben estimar cinco de los siete motivos de casación aducidos por la recurrente, y que se ha de anular la sentencia recurrida en consecuencia.

171. A la luz de los hechos conocidos y de los debates ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia, considero posible que el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio.¹⁰⁵

172. En su demanda ante el Tribunal General HeidelbergCement adujo cinco motivos en apoyo de su pretensión de anulación de la Decisión controvertida.

102 — Véase por ejemplo la sentencia PVC II, apartados 286 a 292.

103 — Véase por ejemplo Nuijten, J.: «The Investigation of Cartels — Public Enforcer's Perspective», en Wijckmans, Tuytschaever (eds), *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*, 2015 Oxford University Press, p. 128.

104 — Véanse en particular las sentencias Orkem/Comisión (374/87, EU:C:1989:387), apartado 39, y Solvay/Comisión (27/88, EU:C:1989:388), apartado 36.

105 — Ello es cierto para todos los motivos de casación excepto el sexto. Si el Tribunal de Justicia estimara sólo este motivo de casación, la sentencia recurrida debería ser anulada únicamente en lo que se refiere a los apartados 109 a 114 y, dada la inadecuada fundamentación de esa sentencia acerca del motivo de recurso de la demandante basado en la falta de detalle de algunas preguntas, se habría de devolver el asunto al Tribunal General para una nueva apreciación de esa cuestión.

173. Atendiendo a las consideraciones antes expuestas, opino que la Decisión controvertida era ilícita por tres razones principales: no contenía una motivación suficiente de la finalidad del requerimiento (véanse los puntos 31 a 55 de las presentes conclusiones); no se ajustaba al requisito de necesidad (véanse los puntos 70 a 95 de las presentes conclusiones), e interpretó erróneamente el concepto de «información» en el sentido del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 (véanse los puntos 98 a 123 de las presentes conclusiones). Cada uno de esos errores de Derecho es por sí mismo suficiente para anular esa Decisión en su totalidad. En consecuencia, creo innecesario examinar si los otros motivos aducidos por la demandante en primera instancia eran fundados.

VII. Costas

174. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

175. Si el Tribunal de Justicia comparte mi apreciación del recurso de casación, en ese caso, conforme a los artículos 137, 138 y 184 del Reglamento de Procedimiento, la Comisión deberá cargar con las costas de ambos procedimientos, en primera instancia y en casación.

VIII. Conclusión

176. Por todas las consideraciones precedentes propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia del Tribunal General de 14 de marzo de 2014, dictada en el asunto HeidelbergCement AG/Comisión, T-302/11.
- Anule la Decisión C(2011) 2361 final de la Comisión, de 30 de marzo de 2011, relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo (asunto 39520 — Cemento y productos relacionados).
- Condene a la Comisión al pago de las costas en ambas instancias.