



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 14 de marzo de 2014*

«Competencia — Procedimiento administrativo — Decisión de solicitud de información — Necesidad de la información solicitada — Indicios suficientemente serios — Control jurisdiccional — Proporcionalidad»

En el asunto T-296/11,

Cementos Portland Valderrivas, S.A., con domicilio social en Pamplona, representada por los Sres. L. Ortiz Blanco, A. Lamadrid de Pablo y N. Ruiz García, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. F. Castilla Contreras y los Sres. C. Urraca Caviedes y C. Hödlmayr, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. A. Rivas, abogado,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión C(2011) 2368 final de la Comisión, de 30 de marzo de 2011, relativa a un procedimiento de conformidad con el artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo (Asunto 39520 – Cemento y productos relacionados con el cemento),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por el Sr. A. Dittrich, Presidente, y la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y el Sr. M. Prek (Ponente),
Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de febrero de 2013;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: español.

Sentencia

Hechos que originaron el litigio y procedimiento

- 1 Durante los meses de noviembre de 2008 y septiembre de 2009, la Comisión de las Comunidades Europeas efectuó, conforme al artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1), varias inspecciones en las dependencias de sociedades activas en el sector del cemento. Tras estas inspecciones se enviaron solicitudes de información al amparo del artículo 18, apartado 2, del Reglamento n° 1/2003. La demandante, Cementos Portland Valderrivas, S.A., no fue objeto ni de inspección en sus dependencias ni de solicitud de información.
- 2 Mediante escrito de 17 de noviembre de 2010, la Comisión informó a la demandante de su intención de dirigirla una decisión de solicitud de información al amparo del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 y le comunicó el borrador de cuestionario que tenía previsto incluir como anexo a esa decisión.
- 3 Mediante escrito de 3 de diciembre de 2010, la demandante presentó sus observaciones sobre el citado borrador de cuestionario.
- 4 El 6 de diciembre de 2010, la Comisión informó a la demandante de que había decidido incoar un procedimiento en virtud del artículo 11, apartado 6, del Reglamento n° 1/2003 contra ésta y otras siete sociedades activas en el sector del cemento por supuestas infracciones del artículo 101 TFUE en relación con «restricciones del flujo comercial en el Espacio Económico Europeo (EEE), incluyendo restricciones a las importaciones al EEE desde países fuera del EEE, reparto de mercados, concertación de precios y prácticas anticompetitivas conexas en relación con el mercado del cemento y productos relacionados».
- 5 El 30 de marzo de 2011, la Comisión adoptó la Decisión C(2011) 2368 final, relativa a un procedimiento de conformidad con el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 (Asunto 39520 – Cemento y productos relacionados con el cemento) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 6 En la Decisión impugnada, la Comisión indica que, con arreglo al artículo 18 del Reglamento n° 1/2003, para la realización de las tareas que le asigna este Reglamento puede solicitar a las empresas y asociaciones de empresas, mediante una decisión o una simple solicitud, que le faciliten toda la información necesaria (tercer considerando de la Decisión impugnada). Tras recordar que la demandante había sido informada de su intención de adoptar una decisión conforme al artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 y que ésta había presentado sus observaciones sobre un borrador de cuestionario (considerandos cuarto y quinto de la Decisión impugnada), la Comisión, mediante decisión, solicitó a la demandante y a sus filiales situadas en la Unión Europea y controladas directa o indirectamente por ella que respondieran al cuestionario que figura en el anexo I de la Decisión impugnada, que comprende 94 páginas y está formado por once series de preguntas (sexto considerando de la Decisión impugnada). Las instrucciones para responder al cuestionario figuran en el anexo II de la propia Decisión, mientras que las plantillas de respuesta que debían utilizarse figuran en el anexo III de dicha Decisión.
- 7 La Comisión recordó asimismo la descripción de las supuestas infracciones, que figura en el anterior apartado 4 (segundo considerando de la Decisión impugnada).

- 8 En atención a la naturaleza y a la cantidad de la información solicitada, así como a la gravedad de las supuestas infracciones de las normas sobre competencia, la Comisión estimó que procedía conceder a la demandante un plazo de respuesta de doce semanas para las diez primeras series de preguntas y de dos semanas para la undécima, relativa a «Contactos y reuniones» (octavo considerando de la Decisión impugnada).
- 9 La parte dispositiva de la Decisión impugnada es del siguiente tenor:

«Artículo 1

[La demandante], junto con todas las filiales de la UE directa o indirectamente controladas por ésta, deberá facilitar la información especificada en el anexo I de la presente Decisión en la forma solicitada en los anexos II y III de la presente Decisión en el plazo de doce semanas para responder a las preguntas nº 1 a 10 y de dos semanas para responder a la pregunta nº 11, a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión. Todos los Anexos forman parte integrante de la presente Decisión.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es [la demandante], junto con todas las filiales de la UE directa o indirectamente controladas por ésta.»

- 10 El 15 de abril de 2011, la demandante remitió su respuesta a la undécima serie de preguntas. El 3 de mayo de 2011, la Comisión solicitó precisiones sobre esta respuesta. Los días 4 y 31 de mayo de 2011, la demandante respondió a la Comisión.
- 11 El 9 de mayo de 2011, la demandante solicitó a la Comisión que le dispensara de la obligación de responder a la Decisión impugnada, en vista del perjuicio económico que estaba causando la considerable carga de trabajo que tal obligación implicaba en un contexto económico especialmente grave, solicitando en cualquier caso una prórroga del plazo de respuesta.
- 12 El 19 de mayo de 2011, se celebró una reunión entre representantes de la Comisión y de la demandante.
- 13 El 25 de mayo de 2011, la demandante solicitó a la Comisión una prórroga de ocho semanas del plazo de respuesta a las diez primeras series de preguntas o que admitiera al menos una respuesta parcial.
- 14 El 1 de junio de 2011, la Comisión denegó la prórroga solicitada e instó a la demandante a que especificara las preguntas para las que estimaba que era necesario un plazo adicional.
- 15 El 7 de junio de 2011, la demandante solicitó un plazo adicional de dos semanas, hasta el 11 de julio de 2011, para responder a las preguntas 1B, 3, 5, 9ª y 9B.
- 16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 10 de junio de 2011, la demandante interpuso el presente recurso con objeto de que se anulara la Decisión impugnada.
- 17 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 15 de junio de 2011, la demandante formuló una demanda de medidas provisionales por la que solicitaba al Presidente del Tribunal que suspendiera la ejecución de la Decisión impugnada.
- 18 Mediante escrito de 23 de junio de 2011, la Comisión informó a la demandante de que se le habían concedido cinco semanas adicionales para responder a las diez primeras series de preguntas, esto es, hasta el 2 de agosto de 2011.

- 19 Mediante auto de 29 de julio de 2011, Cementos Portland Valderrivas/Comisión (T-296/11 R, no publicado en la Recopilación), el Presidente del Tribunal desestimó la demanda de medidas provisionales.
- 20 El 2 de agosto de 2011, la demandante aportó su respuesta a las diez primeras series de preguntas.
- 21 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Séptima) acordó iniciar la fase oral.
- 22 En la vista celebrada el 6 de febrero de 2013 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal. Al término de la vista, el Tribunal decidió no concluir la fase oral.
- 23 El 25 de marzo de 2013, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a la Comisión a que le aportara una lista y un resumen de los indicios en los que se había basado para incoar un procedimiento de conformidad con el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 contra la demandante.
- 24 El 11 de abril de 2013, la Comisión se negó a cumplimentar este requerimiento. Mediante auto de 14 de mayo de 2013, el Tribunal ordenó a la Comisión que le entregara la lista de los indicios y su resumen. Conforme al artículo 67, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento y a efectos de conciliar, por un lado, el principio de contradicción y, por otro, las características de la fase de investigación preliminar del procedimiento, en la que la empresa afectada no dispone del derecho a ser informada de los elementos esenciales en los que se basa la Comisión ni del derecho de acceso al expediente, mediante el citado auto de 14 de mayo de 2013 se permitió la consulta de la información aportada por la Comisión únicamente a los abogados de la demandante, condicionándola a un compromiso de confidencialidad por su parte.
- 25 La Comisión cumplió esta orden en el plazo fijado, proporcionando al Tribunal la lista y un resumen de los indicios en los que se había basado para incoar un procedimiento de conformidad con el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 contra la demandante.
- 26 El 19 de junio de 2013, los abogados de la demandante consultaron en la Secretaría del Tribunal los documentos contemplados en el anterior apartado 23 y, el 15 de julio de 2013, presentaron sus observaciones sobre los documentos aportados por la Comisión. Por último, el 18 de septiembre de 2013, esta institución respondió a las observaciones presentadas por los abogados de la demandante.
- 27 La fase oral se dio por concluida el 27 de septiembre de 2013.

Pretensiones de las partes

- 28 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 29 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 30 En apoyo de su recurso, la demandante invoca un único motivo, basado en la violación del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 y del principio de proporcionalidad. Este motivo contiene esencialmente cuatro partes, la primera, relativa al supuesto carácter arbitrario de la Decisión impugnada, la segunda, relativa a la falta de necesidad de la información solicitada, la tercera, relativa a la naturaleza de la información solicitada y la cuarta, relativa al carácter desproporcionado de la solicitud de información.

Sobre la primera parte del motivo único, relativa al carácter arbitrario de la Decisión impugnada

- 31 La demandante considera fundamentalmente que el mero enunciado de las presunciones de infracción en la Decisión impugnada no constituye una protección suficiente frente a un ejercicio abusivo por parte de la Comisión de las facultades que le atribuye el artículo 18 del Reglamento n° 1/2003. Arguye que dicha institución ha de poseer indicios de la existencia de una infracción. Sin embargo, ni la Decisión impugnada ni el contexto en el que se inscribe permiten considerar que la Comisión dispone de tales indicios. A su juicio, ello demuestra más bien que la Decisión impugnada tiene carácter exploratorio (fishing expedition) por cuanto está destinada a identificar eventuales indicios de una violación del Derecho sobre competencia. La demandante propone asimismo que el Tribunal solicite la comunicación de los indicios en los que se basa la Comisión.
- 32 La Comisión recuerda que, debido a su obligación de motivar la decisión de solicitud de información, tiene que mencionar claramente las presunciones de infracción que se propone verificar, pero no tiene que revelar los indicios que posea. Sostiene asimismo que disponía de tales indicios en el momento de adoptar la Decisión impugnada.
- 33 A efectos de responder a esta parte del motivo, se debe tener presente que el procedimiento administrativo en virtud del Reglamento n° 1/2003, que tramita la Comisión, se divide en dos fases distintas y sucesivas que responden cada una a una lógica interna propia, a saber, una fase de investigación preliminar, por una parte, y una fase contradictoria, por otra. La fase de investigación preliminar, durante la cual la Comisión ejerce las facultades de investigación previstas por el Reglamento n° 1/2003 y que se extiende hasta el pliego de cargos, está destinada a permitir que la Comisión reúna todos los elementos pertinentes que confirmen o no la existencia de una infracción de las normas sobre competencia y adopte una primera posición sobre la orientación y la continuación que proceda dar al procedimiento. En cambio, la fase contradictoria, que se extiende desde el pliego de cargos hasta la adopción de la decisión final, debe permitir a la Comisión pronunciarse con carácter definitivo sobre la infracción reprochada (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 8 de julio de 2008, AC-Treuhand/Comisión, T-99/04, Rec. p. II-1501, apartado 47).
- 34 Por una parte, la fase de investigación preliminar tiene como punto de partida la fecha en que la Comisión, en el ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 18 y 20 del Reglamento n° 1/2003, adopta medidas que implican la imputación de una infracción y conllevan repercusiones importantes en la situación de las empresas sospechosas. Por otra parte, sólo al inicio de la fase contradictoria administrativa se informa a la empresa afectada, mediante el pliego de cargos, de todos los elementos esenciales en los que se basa la Comisión en esta fase del procedimiento, y sólo entonces dicha empresa disfruta del derecho de acceso al expediente para garantizar el ejercicio efectivo de su derecho de defensa. Por consiguiente, la empresa afectada sólo puede hacer valer plenamente su derecho de defensa tras la notificación del pliego de cargos. En efecto, si este derecho se extendiera al período anterior a la comunicación del pliego de cargos se vería comprometida la eficacia de la investigación de la Comisión, dado que, ya durante la fase de la investigación preliminar, la empresa afectada estaría en condiciones de identificar la información que conoce la Comisión y, en consecuencia, aquella que puede aún serle ocultada (véase, en este sentido, la sentencia AC-Treuhand/Comisión, citada en el apartado 33 *supra*, apartado 48, y la jurisprudencia citada).

- 35 No obstante, las diligencias de prueba acordadas por la Comisión en la fase de investigación preliminar, en particular las medidas de comprobación y las solicitudes de información, implican por naturaleza la imputación de una infracción y pueden tener repercusiones importantes en la situación de las empresas sospechosas. Por tanto, debe evitarse que el derecho de defensa pueda quedar irremediadamente comprometido en esa fase del procedimiento administrativo, dado que las diligencias de prueba acordadas pueden ser determinantes para la constitución de pruebas del carácter ilegal de conductas de las empresas que puedan generar la responsabilidad de éstas (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst/Comisión, 46/87 y 227/88, Rec. p. 2859, apartado 15, y la sentencia AC-Treuhand/Comisión, citada en el apartado 33 *supra*, apartados 50 y 51).
- 36 En este contexto, procede recordar que la obligación que el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 impone a la Comisión de indicar la base jurídica y la finalidad de la solicitud de información constituye una exigencia fundamental para poner de manifiesto el carácter justificado de la información solicitada a las empresas afectadas y para que éstas puedan comprender el alcance de su deber de colaboración, preservando al mismo tiempo su derecho de defensa. De ello se infiere que la Comisión sólo puede requerir la comunicación de información que pueda permitirle verificar las presunciones de infracción que justifican la investigación y que se indican en la solicitud de información (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias del Tribunal de 12 de diciembre de 1991, SEP/Comisión, T-39/90, Rec. p. II-1497, apartado 25, y de 8 de marzo de 1995, Société Générale/Comisión, T-34/93, Rec. p. II-545, apartado 40).
- 37 A la luz de las consideraciones anteriores, no cabe exigir a la Comisión que indique, en la fase de investigación preliminar, además de las presunciones de infracción que se propone verificar, los indicios, es decir, los elementos que le llevan a presumir una infracción del artículo 101 TFUE. En efecto, tal obligación comprometería el equilibrio que la jurisprudencia establece entre la preservación de la eficacia de la investigación y la preservación del derecho de defensa de la empresa afectada.
- 38 De lo anterior no puede deducirse, sin embargo, que la Comisión no deba estar en posesión de los elementos que le lleven a presumir una infracción del artículo 101 TFUE antes de adoptar una decisión en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003.
- 39 En efecto, procede recordar 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 (sentencia del Tribunal de 22 de marzo de 2012, Slovak Telekom/Comisión, T-458/09 y T-171/10, apartado 81).
- 40 Pues bien, a fin de respetar este principio general, la decisión de solicitud de información debe tener por objeto recabar los documentos necesarios para verificar la realidad y el alcance de situaciones de hecho y de Derecho determinadas de las que la Comisión ya dispone de información, que constituyan indicios suficientemente serios que permitan sospechar una infracción de las normas sobre competencia (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2002, Roquette Frères, C-94/00, Rec. p. I-9011, apartados 54 y 55).
- 41 En el presente asunto, la demandante ha solicitado expresamente al Tribunal que ordene a la Comisión aportar los indicios que posee para que el Tribunal pueda determinar que la Decisión impugnada no reviste carácter arbitrario. Para justificar tal solicitud, la demandante pone en duda que esos elementos de información estuviesen en poder de la Comisión antes de adoptar la Decisión impugnada. La demandante plantea la hipótesis de que la Comisión, más que verificar la realidad y el alcance de situaciones de hecho y de Derecho determinadas de las que ya posee información, pretende en realidad descubrir elementos que pudieran ser reveladores de una infracción. En apoyo de su argumentación, se basa en el alcance particularmente extenso de la Decisión impugnada –que se le

ha dirigido– y en la circunstancia de que la Comisión no llevó a cabo ninguna inspección en sus dependencias al amparo del artículo 20, apartado 4, del Reglamento n° 1/2003 ni le dirigió ninguna solicitud de información en virtud del artículo 18, apartado 2, del propio Reglamento.

- 42 En la medida en que se ha presentado ante el Tribunal una solicitud en este sentido y en que la demandante ha puesto de manifiesto determinados elementos que pueden poner en duda el carácter suficientemente serio de los indicios de que disponía la Comisión para adoptar una decisión en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003, el Tribunal estima que le corresponde examinar tales indicios y controlar su carácter suficientemente serio.
- 43 La apreciación del carácter suficientemente serio de tales indicios debe efectuarse teniendo en cuenta que la Decisión impugnada se enmarca en la fase de investigación preliminar, destinada a que la Comisión pueda recabar todos los elementos pertinentes que confirmen o no la existencia de una infracción de las normas sobre competencia y adoptar una primera posición sobre la orientación y el curso que proceda dar al procedimiento. Para ello, la Comisión está legitimada para dirigir solicitudes de información conforme al artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 o para recurrir a inspecciones en virtud del artículo 20 del mismo Reglamento. Por tanto, en esta fase no cabe exigir a la Comisión, antes de la adopción de una decisión de solicitud de información, que posea elementos que demuestren la existencia de una infracción. Es suficiente, pues, que los indicios den lugar a una sospecha razonable en cuanto a la aparición de presunciones de infracción para que la Comisión pueda solicitar legítimamente la aportación de información adicional mediante una decisión adoptada sobre la base del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003.
- 44 En su respuesta al auto de 14 de mayo de 2013, la Comisión pone en conocimiento del Tribunal los indicios de que disponía que, a su juicio, justificaban la adopción de la Decisión impugnada.
- 45 Tras la lectura del resumen aportado por la Comisión y de los extractos de indicios que éste contiene, el Tribunal estima que la Comisión pudo dirigir válidamente una decisión de solicitud de información a la demandante y ello con respecto a todas las presunciones de infracción contempladas en la Decisión impugnada. Éstas se precisan en el considerando 2 de la Decisión impugnada y se concretan en «restricciones del flujo comercial en el Espacio Económico Europeo (EEE), incluyendo restricciones a las importaciones al EEE desde países fuera del EEE, reparto de mercados, concertación de precios y prácticas anticompetitivas conexas con el mercado del cemento y productos relacionados».
- 46 En lo que atañe, en primer lugar, a las restricciones del flujo comercial en el Espacio Económico Europeo (EEE), incluidas las restricciones de importaciones en el EEE procedentes de países no pertenecientes al EEE, el Tribunal estima que la referencia que se hace en el resumen y en los extractos del documento [*confidencial*] podía legítimamente abocar a la Comisión a recabar información relativa a la conducta de la demandante. Asimismo, las menciones en el resumen y en los extractos del documento [*confidencial*].
- 47 Además, se desprende del resumen y de los extractos del documento [*confidencial*]. Ha de señalarse que tal documento podía razonablemente llevar a la Comisión a sospechar de la participación [*confidencial*] de la demandante en prácticas restrictivas del flujo comercial.
- 48 En lo tocante, en segundo lugar, a las presunciones de infracción consistentes en el reparto de mercados, varias categorías de datos aportados por la Comisión constituyen indicios suficientemente serios para que ésta pueda dirigir a la demandante una solicitud de información sobre tal extremo. En primer término, la hipótesis barajada por la Comisión de que existía un principio de reparto de mercados [*confidencial*].
- 49 En segundo término, procede observar que [*confidencial*]. Así ocurre con el documento [*confidencial*]. Lo mismo sucede con el documento [*confidencial*].

- 50 En tercer término, la Comisión se refiere esencialmente a un [confidencial].
- 51 En cuarto y último término, en un contexto en el que la Comisión disponía [confidencial].
- 52 Con respecto, en tercer lugar, a las prácticas de concertación de precios y otras prácticas contrarias a la competencia conexas que se contemplan en el considerando 2 de la Decisión impugnada, [confidencial]. En primer término, [confidencial].
- 53 En segundo término, el documento [confidencial].
- 54 En tercer término, la Comisión podía legítimamente deducir de la referencia que se hace en el resumen y en los extractos del documento [confidencial].
- 55 En cuarto y último término, cabe deducir también razonablemente del resumen y de los extractos del documento [confidencial].
- 56 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que la Comisión disponía de indicios suficientemente serios para recabar información adicional de la demandante con respecto a todas las presunciones de infracción enumeradas en el considerando 2 de la Decisión impugnada.
- 57 Esta conclusión no se ve desvirtuada por la argumentación expuesta en las observaciones sobre la respuesta de la Comisión a las diligencias de prueba.
- 58 Tal argumentación se basa esencialmente en una divergencia en la interpretación de los indicios considerados por la Comisión. Así por ejemplo, se sostiene que [confidencial].
- 59 Es necesario señalar que la referida argumentación no tiene en cuenta el marco particular en el que se inscribe la Decisión impugnada por cuanto equivale, en realidad, a sostener que los elementos en que se basa la Comisión no demuestran la participación de la demandante en las presunciones de infracción contempladas en la Decisión impugnada. Ahora bien, por las razones mencionadas en el anterior apartado 43, salvo que se quiera privar de toda utilidad a las facultades que los artículos 18 y 20 del Reglamento n° 1/2003 confieren a la Comisión, no cabe exigir a ésta tal demostración. Por tanto, la circunstancia de que los elementos que sirven de base a la Comisión puedan ser objeto de interpretaciones divergentes no impide que los mismos constituyan indicios suficientemente serios en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 40, toda vez que la interpretación por la que se inclina la Comisión resulta plausible.
- 60 Además, se pone asimismo de relieve que [confidencial].
- 61 A la luz de cuanto antecede, procede desestimar la primera parte del motivo.

Sobre la segunda parte del motivo único, relativa a la falta de necesidad de la información solicitada

- 62 La demandante cuestiona sustancialmente la necesidad, a efectos del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n° 1/2003, de la información solicitada mediante la Decisión impugnada. Su argumentación puede articularse en dos imputaciones. En el marco de la primera imputación, la demandante sostiene que la Decisión impugnada contiene numerosos ejemplos de información que no obedece a la exigencia de necesidad, en la medida en que no está relacionada, en su opinión, con las presunciones de infracción que figuran en la Decisión impugnada. En el marco de la segunda imputación, la demandante cuestiona la necesidad de la información solicitada que ya posee la Comisión o que es de acceso público. Por último, en las observaciones sobre la respuesta de la

Comisión a las diligencias de prueba del Tribunal, se formula una tercera imputación relativa a la necesidad de la solicitud de información, basada en que no existe relación entre los indicios que posee la Comisión y el cuestionario dirigido a la demandante.

63 La Comisión solicita que se desestime esta parte del motivo.

64 En cuanto a la imputación formulada en las observaciones sobre la respuesta de la Comisión, el Tribunal considera que debe desestimarse de inmediato. En efecto, ha de constatarse que tal imputación, aunque sea admisible en virtud del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento por basarse en elementos de hecho a los que la demandante no había tenido acceso en la fecha de interposición del recurso, no se atiene sin embargo a las exigencias del artículo 44, apartado 1, letra c), del propio Reglamento, en la medida en que se limita a una crítica general y no expone las razones específicas por las que no existiría relación entre el cuestionario y los indicios que posee la Comisión. Procede considerar por tanto que esta imputación no es suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal resolver el recurso, eventualmente sin necesidad de más información, por lo que debe declararse inadmisibile (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 14 de mayo de 1998, *Mo och Domsjö/Comisión*, T-352/94, Rec. p. II-1989, apartados 333 y 334). Por último, en tanto en cuanto esta imputación se sustenta en la argumentación expuesta para cuestionar el valor probatorio de los indicios alegados por la Comisión, debe desestimarse por las razones mencionadas en los anteriores apartados 43 a 59.

Sobre el rechazo de la necesidad de determinada información solicitada en vista de las presunciones que la Comisión se propone verificar

65 Como ya se ha señalado en el anterior apartado 36, la Comisión sólo puede requerir la comunicación de información que pueda permitirle verificar las presunciones de infracción que justifican la investigación y que se indican en la solicitud de información (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias *SEP/Comisión*, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 25, y *Société Générale/Comisión*, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 40).

66 Habida cuenta de las amplias facultades de investigación y de verificación de la Comisión, corresponde a ésta apreciar la necesidad de la información que solicita a las empresas afectadas (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1982, *AM & S Europe/Comisión*, 155/79, Rec. p. 1575, apartado 17, y de 18 de octubre de 1989, *Orkem/Comisión*, 374/87, Rec. p. 3283, apartado 15). En lo que respecta al control que ejerce el Tribunal sobre esta apreciación de la Comisión, procede recordar que, según la jurisprudencia, el concepto de «información necesaria» debe interpretarse en función de las finalidades para las que se otorgaron a la Comisión las facultades de investigación de que se trata. Así, se satisface la exigencia de correlación entre la solicitud de información y la presunta infracción desde el momento en que, en esa fase del procedimiento, puede considerarse legítimamente que dicha solicitud guarda relación con la presunta infracción, en el sentido de que la Comisión pueda suponer razonablemente que el documento le ayudará a determinar si tuvo lugar la supuesta infracción (sentencias *SEP/Comisión*, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 29, y *Slovak Telekom/Comisión*, citada en el apartado 39 *supra*, apartado 42).

67 El Tribunal subraya que la única pregunta cuya necesidad pone en duda la demandante por esta razón es la pregunta 5, apartados AG y AH, mediante la que se le solicita que aporte con respecto a cada planta de producción de cada una de sus sociedades, por un lado, las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en toneladas atribuibles a la planta de que se trate y, por otro, el precio medio de los derechos de emisión de CO₂ efectivamente utilizados por la instalación en cuestión.

- 68 El Tribunal destaca que la demandante no ha controvertido la afirmación contenida en el escrito de contestación de la Comisión según la cual las emisiones de CO₂ son uno de los componentes más importantes del coste de producción del cemento, que constituye, a su vez, uno de los componentes más importantes del precio aplicado a los clientes y a los consumidores.
- 69 Procede asimismo recordar que una de las presunciones de infracción sobre las que investiga la Comisión es una eventual concertación de precios entre empresas competidoras. Pues bien, es obligado constatar que la información relativa a uno de los principales componentes de los productos en cuestión puede considerarse legítimamente relacionada con esa presunción de infracción.
- 70 Procede desestimar por tanto esta imputación.

Sobre la negación de la necesidad de determinada información solicitada porque la Comisión ya la posee o porque tiene carácter público

- 71 La demandante sostiene esencialmente que la comunicación de información que ya posee la Comisión o que tiene carácter público no puede considerarse necesaria a efectos del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n° 1/2003.
- 72 Es cierto que el Tribunal, en la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Atlantic Container Line y otros/Comisión (T-191/98, T-212/98 a T-214/98, Rec. p. II-3275, apartado 425), subrayó que solicitudes de información que tenían por objeto obtener información respecto a un documento que ya poseía la Comisión no podían considerarse justificadas por las necesidades de la investigación.
- 73 No obstante, debe constatarse que la demandante no ha sido objeto de solicitudes de información anteriores en virtud del artículo 18, apartado 2, del Reglamento n° 1/2003. Por tanto, no se puede considerar en ningún caso que el cuestionario del anexo I de la Decisión impugnada obligue a la demandante a comunicar información que ya posee la Comisión.
- 74 En cuanto al reproche relativo a que parte de la información solicitada es de dominio público y, por tanto, accesible a la Comisión sin necesidad de que ésta ordene que se le comunique, cabe observar que el único ejemplo que ofrece la demandante es el constituido por los «códigos postales asociados con una determinada dirección».
- 75 No obstante, ha de subrayarse que tal información constituye el complemento lógico de información que sólo posee la demandante. Por tanto, su eventual carácter público no impide que pueda considerarse necesaria a efectos del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n° 1/2003.
- 76 En consecuencia, procede desestimar esta segunda imputación y, por tanto, la segunda parte del motivo.

Sobre la tercera parte del motivo único, relativa a la naturaleza de la información solicitada

- 77 La demandante sostiene fundamentalmente que el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003 sólo autoriza a la Comisión a exigir a los agentes económicos la información o los datos de que dispongan, pero no la faculta para ordenar a una empresa que procese esta información con el fin de presentarla en un formato que facilite la tarea de la Comisión y confeccionar así las pruebas que ésta pretende utilizar en su contra.
- 78 La Comisión solicita que se desestime esta parte del motivo.

- 79 Procede recordar que, según el considerando 23 del Reglamento n° 1/2003, la «Comisión debe disponer en todo el territorio de la [Unión] 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]». Añade que, «al dar cumplimiento al requerimiento de la 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».
- 80 Por tanto, dado que debe entenderse por aportación de «información» a efectos del artículo 18 del Reglamento n° 1/2003 no sólo la presentación de documentos, sino también la obligación de responder a preguntas relativas a dichos documentos, la Comisión no está limitada exclusivamente a la solicitud de presentación de datos existentes al margen de cualquier intervención de la empresa de que se trate. Así pues, puede dirigir a una empresa preguntas que impliquen la formalización de los datos solicitados (véase, en este sentido y por analogía, las conclusiones del Abogado General Darmon en el asunto que dio lugar a la sentencia Orkem/Comisión, citada en el apartado 66 *supra*, Rec. p. I-3301, apartado 55).
- 81 Procede subrayar, sin embargo, que el ejercicio de esta prerrogativa está sujeto al respeto de al menos dos principios. Por una parte, tal como se recuerda en el considerando 23 del Reglamento n° 1/2003, las preguntas dirigidas a una empresa no pueden obligarla a admitir que ha cometido una infracción. Por otra parte, la respuesta a las preguntas no debe representar una carga desproporcionada en relación con las necesidades de la investigación (sentencias SEP/Comisión, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 51; Atlantic Container Line y otros/Comisión, citada en el apartado 72 *supra*, apartado 418, y Slovak Telekom/Comisión, citada en el apartado 39 *supra*, apartado 81).
- 82 En el presente asunto, aunque no se alega que algunas de las preguntas dirigidas a la demandante le imponían la obligación de aportar respuestas que la hubieran llevado a admitir la existencia de la infracción cuya prueba incumbía a la Comisión, debe constatarse que la demandante destaca el carácter desproporcionado de la carga que implicaba la respuesta al cuestionario. En la medida en que esta crítica se confunde con la cuarta parte del motivo, relativa a la violación del principio de proporcionalidad, será examinada en ese marco.
- 83 Sin perjuicio de lo anterior, procede desestimar la tercera parte del motivo.

Sobre la cuarta parte del motivo único, relativa a la violación del principio de proporcionalidad

- 84 Mediante esta parte del motivo, la demandante critica esencialmente el carácter desproporcionado de la carga de trabajo que implicaba la Decisión impugnada, habida cuenta, en primer lugar, del alcance y nivel de detalle de la información solicitada, así como de la necesidad de aportarla en un formato concreto, en segundo lugar, del plazo de respuesta, y, en tercer lugar, de su incidencia en la situación económica de la demandante. Sostiene, por último, que el efecto acumulado de estos diferentes elementos debe llevar al Tribunal, en cualquier caso, a considerar que existe una violación del principio de proporcionalidad.
- 85 La Comisión solicita que se desestime esta parte del motivo.
- 86 De reiterada jurisprudencia resulta que las solicitudes de información dirigidas por la Comisión a una empresa deben respetar el principio de proporcionalidad y que la obligación impuesta a una empresa de facilitar una información no debe representar para ésta una carga desproporcionada en relación

con las necesidades de la investigación (sentencias SEP/Comisión, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 51; Atlantic Container Line y otros/Comisión, citada en el apartado 72 *supra*, apartado 418, y Slovak Telekom/Comisión, citada en el apartado 39 *supra*, apartado 81).

- 87 En el marco de una primera imputación, la demandante reprocha el alcance y el nivel de detalle excesivo de la información solicitada, así como el formato de respuesta impuesto por la Comisión. Se refiere a modo de ejemplo a la pregunta 1B, por cuanto implica aportar la información relativa a todas las compras nacionales efectuadas por las empresas que controla la demandante con respecto a cinco productos (cemento, CEM I a granel, clínker, áridos, tierra de escoria de alto horno granulada y escoria de alto horno graduada) en un período de diez años y exige que la respuesta se formule sobre la base de 37 parámetros.
- 88 Ciertamente, no cabe poner en entredicho la magnitud de la información solicitada mediante el cuestionario, en particular en lo atinente a la pregunta 1B, y el elevadísimo grado de precisión del mismo. Es innegable que la respuesta a este cuestionario ha supuesto para la demandante una carga especialmente gravosa.
- 89 No obstante, no se puede concluir que tal carga sea desproporcionada en vista de las necesidades de la investigación relacionadas concretamente con las presunciones de infracción que la Comisión se propone verificar y con las circunstancias del presente procedimiento.
- 90 A este respecto, en primer término, procede recordar que la Decisión impugnada se inscribe en un procedimiento relativo a «restricciones del flujo comercial en el Espacio Económico Europeo (EEE), incluyendo restricciones a las importaciones al EEE desde países fuera del EEE, reparto de mercados, concertación de precios y prácticas anticompetitivas conexas con el mercado del cemento y productos relacionados». Ha de constatarse que el ámbito de aplicación particularmente amplio y la gravedad de las presunciones de infracción sobre las que indaga la Comisión pueden justificar la aportación de una gran cantidad de información.
- 91 En segundo término, debe recordarse también que la Decisión impugnada se inscribe en el marco de una investigación sobre prácticas restrictivas de la competencia en las que se hallan implicadas, además de la demandante, otras siete sociedades activas en el sector del cemento. Así, en vista de la cantidad de información que ha de contrastarse, no resulta desproporcionado que la Comisión exija que las respuestas se presenten en un formato que permita su comparación.
- 92 Procede, pues, desestimar esta primera imputación.
- 93 En el marco de una segunda imputación, la demandante destaca el carácter desproporcionado de los plazos de respuesta de doce semanas para las diez primeras series de preguntas y de dos semanas para la undécima, en vista de la cantidad de información que ha de aportarse.
- 94 La Comisión rebate el argumento de la demandante. Recuerda que ésta dispuso de diecisiete semanas, y no de doce como se había previsto inicialmente, para responder a las diez primeras series de preguntas.
- 95 Con carácter liminar, el Tribunal señala que, si bien la demandante solicitó a la Comisión, en el curso del procedimiento administrativo, una prórroga del plazo de respuesta de doce semanas fijado para las diez primeras series de preguntas, aquélla no formuló tal solicitud con respecto a la undécima serie de preguntas, lo que basta para acreditar el carácter suficiente de este plazo por cuanto a ella se refiere (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal de 14 de mayo de 1998, Finnboard/Comisión, T-338/94, Rec. p. II-1617, apartado 54).

- 96 A efectos de apreciar el carácter eventualmente desproporcionado de la carga que implicaba la obligación de responder a las diez primeras series de preguntas en un plazo de doce semanas, debe tenerse en cuenta que la demandante, como destinataria de una decisión de solicitud de información en virtud del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n° 1/2003, corría no sólo el riesgo de que se le impusiera una multa sancionadora o una multa coercitiva en caso de aportar información incompleta o tardía o en caso de no aportar información, conforme al artículo 23, apartado 1, letra b), y al artículo 24, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1/2003, respectivamente, sino también una multa en caso de comunicar información calificada por la Comisión de inexacta o de «engañosa», en aplicación del artículo 23, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento.
- 97 De ello se deduce que el examen de la adecuación del plazo fijado por una decisión de solicitud de información reviste una especial importancia. En efecto, tal plazo debe permitir al destinatario no sólo aportar materialmente una respuesta, sino también asegurarse del carácter completo, exacto y no engañoso de la información aportada.
- 98 Ciertamente, tal como se ha expuesto en el anterior apartado 88, no puede negarse que la cantidad de información solicitada y el formato particularmente exigente en el que debían transmitirse las respuestas representaban una carga de trabajo particularmente gravosa.
- 99 No obstante, el Tribunal estima que, en vista de los medios a disposición de la demandante relacionados con su envergadura económica, podía considerarse razonablemente que era capaz de dar una respuesta satisfactoria a las exigencias precisadas en el anterior apartado 97 en el plazo establecido, el cual, por lo demás, quedó fijado finalmente en diecisiete semanas.
- 100 Así pues, procede desestimar esta segunda imputación.
- 101 En el marco de una tercera imputación, la demandante pone de relieve el perjuicio que le ha causado la carga de trabajo que implicaba la respuesta al cuestionario y recuerda que solicitó que se le exonerase de la obligación de responder al mismo. Afirma que, al margen del coste económico, su preparación tuvo como efecto negativo movilizar y paralizar sus recursos administrativos en una situación económica especialmente difícil para el sector del cemento en general y para la demandante en particular.
- 102 En primer lugar, en lo que atañe al perjuicio económico que la demandante afirma haber sufrido por verse obligada a responder al cuestionario, procede recordar que se ha concluido, por las razones mencionadas en los anteriores apartados 88 a 91, que la carga que implicaba la respuesta a dicho cuestionario no era manifiestamente excesiva en vista de las circunstancias concurrentes en el presente asunto. Pues bien, el eventual alto coste económico de la respuesta no es más que el reflejo de esa carga de trabajo. Por tanto, pese a su eventual magnitud, el coste económico no acredita, por sí solo, la existencia de una violación del principio de proporcionalidad.
- 103 En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegación de una parálisis de los recursos administrativos de la demandante, basta con subrayar que se trata de una mera afirmación no apoyada por ningún verdadero elemento probatorio. En efecto, el único anexo dedicado a esta cuestión, el anexo A 13, está constituido por un solo cuadro en el que la demandante desglosa los costes que afirma haber soportado por responder al cuestionario y por el número de horas dedicadas a ello. Tal anexo no permite, por sí mismo, demostrar en cuanto al fondo la afirmación de la demandante relativa a la paralización de sus recursos administrativos.
- 104 Por consiguiente, procede desestimar esta tercera imputación.

- 105 Por último, en el marco de una cuarta imputación, la demandante sostiene que el efecto acumulado del alcance y del nivel de detalle de la información solicitada, de la obligación de presentarla en un determinado formato impuesto, de la naturaleza de la información solicitada, de la brevedad de los plazos de respuesta y del coste económico que ésta implicaba debería llevar al Tribunal, en cualquier caso, a declarar la existencia de una violación del principio de proporcionalidad.
- 106 El Tribunal considera que, en las circunstancias del presente asunto, tal alegación no puede prosperar.
- 107 En efecto, tal como se ha subrayado en el anterior apartado 102, el elevado coste económico alegado por la demandante no es más que el reflejo de la carga que implicaba la respuesta al cuestionario. Pues bien, dado que, por un lado, se ha considerado que esa carga no reviste un carácter manifiestamente excesivo en vista de las presunciones de infracción que la Comisión se proponía verificar, y, por otro lado, el plazo finalmente acordado le permitía afrontar esa carga, ha de concluirse que la alegación relativa a una violación del principio de proporcionalidad debe ser desestimada.
- 108 En atención a las consideraciones anteriores, procede desestimar la cuarta parte del motivo y, por tanto, el recurso en su totalidad.

Costas

- 109 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con aquéllas en que haya incurrido la Comisión, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a Cementos Portland Valderrivas, S.A., incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.**

Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de marzo de 2014.

Firmas