

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
21 de septiembre de 1989*

En los asuntos acumulados 46/87 y 227/88,

Hoechst AG, sociedad alemana, con domicilio social en Frankfurt am Main, representada por el Sr. Hans Hellmann, Abogado de Colonia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Marc Loesch, 8, rue Zithe,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Norbert Koch, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, centro Wagner,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de las siguientes decisiones de la Comisión, adoptadas en los procedimientos IV/31.865, PVC y IV/31.866, polietileno:

- de 15 de enero de 1987 [K(87)19/5], relativa a una verificación en el sentido del apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962 (DO 13, p. 204; EE 08/01, p. 22);
- de 3 de febrero de 1987 [K(87)248], por la que se impuso una multa coercitiva en aplicación del artículo 16 del Reglamento nº 17;
- de 26 de mayo de 1988 [K(88)928], por la que se fijó la cuantía definitiva de la multa coercitiva en aplicación del artículo 16 del Reglamento nº 17,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Grévisse, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces,

Abogado General: Sr. J. Mischo
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 8 de diciembre de 1988,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de febrero de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 16 de febrero de 1987 y 5 de agosto de 1988, respectivamente, la sociedad Hoechst AG interpuso dos recursos, con arreglo al párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE, que tienen por objeto la anulación de tres decisiones de la Comisión, adoptadas en los procedimientos IV/31.865, PVC y IV/31.866, polietileno, fundadas en el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962 [Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 13, p. 204; EE 08/01, p. 22)]. El primer recurso tiene por objeto la decisión de 15 de enero de 1987 [K(87)19/5], relativa a una verificación en el sentido del apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17, y la decisión de 3 de febrero de 1987 [K(87)248], por la que se impuso una multa coercitiva en aplicación del artículo 16 del Reglamento nº 17. El segundo recurso tiene por objeto la decisión de 26 de mayo de 1988 [K(88)928], por la que se fijó la cuantía definitiva de la multa coercitiva en aplicación del artículo 16 del Reglamento nº 17.
- 2 Al disponer de información sobre la presunta existencia de acuerdos o de prácticas concertadas relativas a la fijación de precios y cuotas de entrega de PVC y de

polietileno entre ciertos productores y proveedores de dichas sustancias en la Comunidad, la Comisión decidió llevar a cabo verificaciones en varias empresas, entre las que se incluye la demandante, adoptando respecto a ella la decisión impugnada, ya citada, de 15 de enero de 1987 (en lo sucesivo, «decisión de verificación»).

- 3 Los días 20, 22 y 23 de enero siguientes, la Comisión intentó llevar a cabo la verificación en cuestión, pero la demandante se negó a someterse a la misma, alegando que se trataba de un registro ilegal. La demandante mantuvo este punto de vista en su respuesta a un télex mediante el que la Comisión le exigía, bajo una multa coercitiva de 1 000 ecus por cada día de retraso, que se comprometiese a someterse a la verificación. La Comisión adoptó entonces la decisión impugnada ya citada de 3 de febrero de 1987, mediante la que le impuso la multa coercitiva mencionada más arriba (en lo sucesivo, «decisión por la que se impuso la multa coercitiva»).
- 4 Mediante resolución de 12 de febrero de 1987, el Amtsgericht de Frankfurt am Main denegó la petición del Bundeskartellamt (autoridad alemana competente en materia de competencia), cuya asistencia había sido solicitada de conformidad con el Reglamento nº 17, petición encaminada a obtener un mandamiento de registro, basándose en que no se le había aportado ningún elemento de hecho en el que pudiese fundamentarse la presunción de la existencia de acuerdos o prácticas concertadas.
- 5 Mediante auto de 26 de marzo de 1987, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó la demanda de la demandante dirigida a obtener la suspensión de la ejecución de la decisión de verificación y de la decisión por la que se impuso la multa coercitiva.
- 6 El 31 de marzo de 1987, el Bundeskartellamt obtuvo del Amtsgericht de Frankfurt am Main un mandamiento de registro, dictado en favor de la Comisión, la cual llevó a cabo la verificación los días 2 y 3 de abril siguientes.
- 7 Tras haber dado audiencia a la demandante y haber oído al Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes, la Comisión fijó una multa coercitiva definitiva de 55 000 ecus, a saber, 1 000 ecus por día entre el 6 de

febrero y el 1 de abril de 1987, ambos inclusive, mediante la decisión impugnada ya citada de 26 de mayo de 1988 (en lo sucesivo, «decisión por la que se fijó la multa coercitiva»).

- 8 Para una más amplia exposición de los antecedentes del litigio y del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la decisión de verificación

- 9 Contra la decisión de verificación la demandante invoca tres motivos, basados en la extralimitación de las facultades de verificación de la Comisión, en la insuficiencia de la motivación y en la irregularidad del procedimiento seguido.

a) En cuanto a las facultades de verificación de la Comisión

- 10 La demandante estima que la decisión impugnada es ilegal por cuanto autoriza a los Agentes de la Comisión a llevar a cabo actuaciones que la demandante califica de registro, medidas que, según ella, no están previstas en el artículo 14 del Reglamento nº 17 y vulneran derechos fundamentales reconocidos por el Derecho comunitario. La demandante añade que, en el supuesto de que hubiese que interpretar la referida disposición en el sentido de que atribuye a la Comisión la potestad de llevar a cabo registros, la misma sería ilegal debido a su incompatibilidad con los derechos fundamentales, cuya protección exige que un registro sólo pueda llevarse a cabo en virtud de mandamiento judicial previo.
- 11 La Comisión sostiene que entre las facultades que le atribuye el artículo 14 del Reglamento nº 17 figuran medidas que, según el Derecho de algunos Estados miembros, tienen el carácter de registro. Considera, no obstante, que las exigencias de tutela judicial inherentes a los derechos fundamentales, exigencias que en principio no discute, se satisfacen plenamente habida cuenta de que los destinatarios de las decisiones de verificación tienen la posibilidad, por una parte, de impugnar dichas decisiones ante el Tribunal de Justicia, y, por otra parte, de solicitar la suspensión de su ejecución mediante una demanda de medidas provisionales, que permiten al Tribunal de Justicia comprobar con rapidez si las verificaciones orde-

nadas tienen o no carácter arbitrario. Según la Comisión, el referido control es equivalente a un mandamiento judicial previo.

- 12 A la vista de esta controversia, antes de examinar la naturaleza y alcance de las facultades de verificación de que dispone la Comisión en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 17, es importante poner de relieve que dicho artículo no puede ser interpretado de manera que conduzca a resultados incompatibles con los principios generales del Derecho comunitario, y, en particular, con los derechos fundamentales.
- 13 En efecto, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales son parte integrante de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza este Tribunal de Justicia, de conformidad con las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, así como con los instrumentos internacionales en los que los Estados miembros han intervenido o a los que se han adherido (véase, en especial, sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold, 4/73, Rec. 1974, p. 491). El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos), presenta en este orden una singular relevancia (véase, en especial, sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. 1986, p. 1651).
- 14 Para interpretar el artículo 14 del Reglamento nº 17, han de tenerse en cuenta, en particular, las exigencias derivadas del respeto del derecho de defensa, principio cuyo carácter fundamental ha sido destacado en numerosas ocasiones por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (véase, en particular, sentencia de 9 de noviembre de 1983, Michelin, 322/81, Rec. 1983, p. 3641, apartado 7).
- 15 Hay que precisar que, si bien es cierto que en esta sentencia este Tribunal observó que el derecho de defensa debe ser respetado en los procedimientos administrativos que pueden dar lugar a una sanción, ha de evitarse, al mismo tiempo, que el mencionado derecho quede irremediabilmente dañado en los procedimientos de investigación previa, especialmente en las verificaciones, que pueden tener un carácter determinante para la constitución de pruebas del carácter ilegal de conductas de las empresas susceptibles de generar la responsabilidad de éstas.

- 16 Por tanto, si bien algunas manifestaciones del derecho de defensa sólo afectan a los procedimientos de naturaleza contradictoria que siguen a una comunicación de los cargos imputados, otras, como el derecho a asesoramiento jurídico y el derecho a la confidencialidad de la correspondencia entre Abogado y cliente (reconocido por este Tribunal en la sentencia de 18 de mayo de 1982, AM & S, 155/79, Rec. 1982, p. 1575), deben ser respetadas ya en la fase de investigación previa.
- 17 Como la demandante ha invocado, asimismo, las exigencias derivadas del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, hay que observar que, en tanto que el reconocimiento de ese derecho respecto al domicilio particular de las personas físicas viene impuesto en el ordenamiento jurídico comunitario como principio común a los Derechos de los Estados miembros, no sucede así en lo que se refiere a las empresas, pues los sistemas jurídicos de los Estados miembros presentan divergencias no desdeñables en lo relativo a la naturaleza y el grado de protección de los locales empresariales frente a las intervenciones de las autoridades públicas.
- 18 No puede extraerse una conclusión diferente del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo apartado 1 prevé que «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia». El objeto de la protección de este artículo abarca el ámbito de desenvolvimiento de la libertad personal del hombre y no puede por tanto extenderse a los locales empresariales. Por otra parte, ha de señalarse la inexistencia de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre esta cuestión.
- 19 Sin embargo, en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona, sea física o jurídica, han de tener un fundamento legal y estar justificadas por las causas previstas en la Ley, y, en consecuencia, dichos sistemas prevén, con diferentes modalidades, una protección frente a las intervenciones que fueren arbitrarias o desproporcionadas. La exigencia de esta protección debe, por tanto, ser reconocida como un principio general del Derecho comunitario. Hay que recordar, al respecto, que este Tribunal de Justicia ha afirmado su competencia de control del carácter, en su caso, excesivo de las verificaciones realizadas por la Comisión en el marco del Tratado CECA (sentencia de 14 de diciembre de 1962, San Michele y otros, asuntos acumulados 5 a 11 y 13 a 15/62, Rec. 1962, p. 859).

- 20 Procede, por tanto, examinar a la luz de los principios generales anteriormente expuestos la naturaleza y el alcance de las facultades de verificación que el artículo 14 del Reglamento nº 17 otorga a la Comisión.
- 21 El apartado 1 de dicho artículo habilita a la Comisión a proceder a cuantas verificaciones considere necesarias en las empresas y asociaciones de empresas, y precisa que, «a este fin, los Agentes acreditados por la Comisión estarán facultados para:
- a) controlar los libros y demás documentos profesionales;
 - b) hacer copias o extractos de los libros y documentos profesionales;
 - c) pedir en las dependencias correspondientes explicaciones verbales;
 - d) acceder a los locales, terrenos y medios de transporte de las empresas».
- 22 Los apartados 2 y 3 del mismo artículo prevén que las verificaciones pueden efectuarse mediante la presentación de un mandato escrito o basado en una decisión que obligue a las empresas a someterse a aquéllas. Como ya ha juzgado este Tribunal de Justicia, la Comisión puede optar por una de ambas posibilidades, según las particularidades de cada caso (sentencia de 26 de junio de 1980, National Panasonic, 136/79, Rec. 1980, p. 2033). Tanto los mandatos escritos como las decisiones deben indicar el objeto y la finalidad de la verificación. Sea cual fuere el procedimiento seguido, la Comisión está obligada a informar previamente a la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio deba ser efectuada la verificación, autoridad que habrá de ser oída, con arreglo al apartado 4 del artículo 14, antes de adoptarse una decisión que ordene una verificación.
- 23 Según el apartado 5 del mismo artículo, los Agentes de la Comisión podrán ser asistidos en la ejecución de su labor por agentes de la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio haya de efectuarse la verificación. Dicha asistencia podrá prestarse a petición, bien de esta autoridad, bien de la Comisión.

- 24 Finalmente, según el apartado 6, la asistencia de las autoridades nacionales es necesaria para la ejecución de la verificación cuando una empresa se opone a ésta.
- 25 Como este Tribunal de Justicia señaló en la sentencia ya citada de 26 de junio de 1980 (National Panasonic, apartado 20), de los considerandos séptimo y octavo del Reglamento nº 17 se desprende que las facultades otorgadas a la Comisión por el artículo 14 de dicho Reglamento tienen como fin permitir que ésta cumpla la función, que le confía el Tratado CEE, de velar por el respeto de las normas sobre la competencia en el mercado común. Estas normas tratan de evitar que la competencia sea falseada en detrimento del interés general, de las empresas singulares y de los consumidores, según se desprende del párrafo 4 del Preámbulo del Tratado, de la letra f) del artículo 3 y de los artículos 85 y 86. El ejercicio de las facultades conferidas a la Comisión por el Reglamento nº 17 contribuye así al mantenimiento del régimen de la competencia querido por el Tratado, cuyo respeto se exige imperativamente de las empresas. El octavo considerando, antes citado, precisa que, a tales fines, la Comisión debe disponer, en todo el ámbito del mercado común, de la potestad de exigir las informaciones y de proceder a las verificaciones «que sean necesarias» para descubrir las infracciones de los artículos 85 y 86 antes aludidos.
- 26 Tanto la finalidad del Reglamento nº 17 como la enumeración por su artículo 14 de las facultades de que están investidos los Agentes de la Comisión ponen de manifiesto que las verificaciones pueden tener un alcance muy amplio. A este respecto, la facultad de acceder a todos los locales, terrenos y medios de transporte presenta una particular importancia, en cuanto debe permitir a la Comisión obtener las pruebas de las infracciones de las normas sobre la competencia en los lugares donde normalmente se hallan, es decir, en los locales empresariales.
- 27 Esta facultad de acceso quedaría privada de utilidad si los Agentes de la Comisión hubieran de limitarse a pedir la presentación de documentos o de expedientes que pudieran identificar previamente de manera precisa. Dicha facultad supone, por el contrario, la posibilidad de buscar elementos de información diversos que no sean aún conocidos, o no estén todavía plenamente identificados. Sin esta facultad sería imposible para la Comisión recoger los elementos de información necesarios para la verificación, en el supuesto de enfrentarse con una negativa de colaboración o, incluso, con una actitud de obstrucción por parte de las empresas afectadas.

- 28 Si bien es cierto que el artículo 14 del Reglamento nº 17 confiere, de este modo, a la Comisión amplias facultades de investigación, el ejercicio de estas facultades está sometido a condiciones apropiadas para garantizar el respeto de los derechos de las empresas afectadas.
- 29 A este respecto, debe señalarse, ante todo, la obligación impuesta a la Comisión de indicar el objeto y la finalidad de la verificación. Esta obligación constituye una exigencia fundamental, no sólo para poner de manifiesto el carácter justificado de la intervención que se pretende realizar en el interior de las empresas afectadas, sino también para que éstas estén en condiciones de comprender el alcance de su deber de colaboración, preservando al mismo tiempo su derecho de defensa.
- 30 Hay que observar, a continuación, que las condiciones de ejercicio de las facultades de verificación de la Comisión varían en función del procedimiento elegido por la Comisión, de la actitud de las empresas afectadas, así como de la intervención de las autoridades nacionales.
- 31 El artículo 14 del Reglamento nº 17 contempla, en primer lugar, las verificaciones efectuadas con la colaboración de las empresas afectadas, sea de manera voluntaria, en el supuesto de un mandato escrito de verificación, sea en virtud de una obligación derivada de una decisión de verificación. En este último supuesto, que es el del presente asunto, los Agentes de la Comisión tienen, entre otras, la facultad de requerir la presentación de los documentos que indiquen, de entrar en los locales que designen y de pedir que sea mostrado el contenido de los muebles que señalen. Por el contrario, no pueden forzar el acceso a locales ni a muebles, ni compeler al personal de la empresa a facilitarles dicho acceso, ni tampoco emprender registros sin autorización de los responsables de la empresa.
- 32 La situación es totalmente distinta cuando la Comisión tropieza con la oposición de las empresas afectadas. En este supuesto, los Agentes de la Comisión pueden, sobre la base del apartado 6 del artículo 14, buscar, sin la colaboración de las empresas, todos los elementos de información necesarios para la verificación, con el concurso de las autoridades nacionales, que están obligadas a prestarles la asistencia necesaria para el cumplimiento de su tarea. Si bien esta asistencia sólo es exigible en el supuesto de que la empresa manifieste su oposición, hay que añadir

que la asistencia puede igualmente ser solicitada con carácter preventivo, a fin de vencer, en su caso, la oposición de la empresa.

- 33 Del apartado 6 del artículo 14 se desprende que corresponde a cada Estado miembro regular las formas en las que se presta la asistencia de las autoridades nacionales a los Agentes de la Comisión. A este respecto, los Estados miembros están obligados a asegurar la eficacia de la acción de la Comisión, respetando al mismo tiempo los principios generales antes enunciados. De ello se sigue que, dentro de estos límites, es el Derecho nacional el que determina las modalidades de procedimiento apropiadas para garantizar el respeto de los derechos de las empresas.
- 34 Por consiguiente, cuando la Comisión se propone llevar a cabo, con el concurso de las autoridades nacionales, actuaciones de verificación sin la colaboración de las empresas afectadas, está obligada a respetar las garantías de procedimiento previstas a tal efecto por el Derecho nacional.
- 35 La Comisión ha de procurar que el órgano competente en virtud del Derecho nacional disponga de todos los elementos necesarios para poder ejercer el control que le corresponde. Es importante resaltar que dicho órgano —sea judicial o no— no puede sustituir, por la suya propia, la apreciación de la Comisión acerca del carácter necesario de las verificaciones ordenadas, ya que las valoraciones de hecho y de derecho de la Comisión sólo están sometidas al control de legalidad de este Tribunal de Justicia. En cambio, entra dentro de la competencia del órgano nacional el examinar, después de haber comprobado la autenticidad de la decisión de verificación, si las medidas coercitivas contempladas son arbitrarias o excesivas en relación con el objeto de la verificación, así como velar por el respeto de las normas de su Derecho nacional en la aplicación de dichas medidas.
- 36 A la luz de cuanto antecede, debe declararse que las medidas que la decisión de verificación impugnada autorizaba a practicar a los Agentes de la Comisión no excedían de las facultades de que éstos disponen en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 17. En efecto, el artículo 1 de la decisión impugnada se limitaba a imponer a las demandantes la obligación de «permitir a los funcionarios de la Comisión autorizados para llevar a cabo las verificaciones entrar en sus locales de negocios durante el horario normal de trabajo» y de «presentar, para su examen y copia, todos los documentos profesionales relativos al asunto objeto de verifica-

ción, exigidos por los funcionarios», así como de «dar en el acto tantas explicaciones sobre el asunto objeto de verificación como puedan exigirles dichos funcionarios».

- 37 Es cierto que, en el curso del proceso ante este Tribunal de Justicia, la Comisión ha mantenido que, en el marco de las verificaciones, sus Agentes pueden lícitamente proceder a registros sin el concurso de las autoridades nacionales y sin observar las garantías de procedimiento previstas por el Derecho nacional. El carácter erróneo de esta interpretación del artículo 14 del Reglamento nº 17 no puede, sin embargo, acarrear la ilegalidad de las decisiones adoptadas al amparo de esta disposición.
- 38 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo basado en la extralimitación de las facultades de verificación de la Comisión.

b) *En cuanto a la motivación*

- 39 Según la demandante, la decisión de verificación infringe el artículo 190 del Tratado, así como el apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17, por cuanto adolece de imprecisión, sobre todo en lo relativo al objeto y a la finalidad de la verificación.
- 40 Debe recordarse que, como este Tribunal de Justicia resolvió ya en la citada sentencia de 26 de junio de 1980 (National Panasonic, apartado 25), el apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17 define los elementos esenciales que debe contener la motivación de la decisión que ordena una verificación, al prever que en esa decisión se señalará el objeto y la finalidad de la verificación, se fijará la fecha en la que dará comienzo y se indicarán las sanciones previstas en la letra c) del apartado 1 del artículo 15 y en la letra d) del apartado 1 del artículo 16, así como el recurso que proceda ante el Tribunal de Justicia contra la decisión.
- 41 Como antes se ha señalado, la exigencia de que la Comisión indique el objeto y la finalidad de la verificación constituye una garantía fundamental del derecho de defensa de las empresas afectadas. De ello se sigue que el alcance de la obligación de motivar las decisiones de verificación no puede ser restringido en función de consideraciones relativas a la eficacia de la investigación. En este aspecto hay que precisar que, si bien es cierto que la Comisión no está obligada a comunicar al destinatario de una decisión de verificación todas las informaciones de que dispone acerca de supuestas infracciones, ni a efectuar una calificación jurídica rigurosa de

dichas infracciones, debe, en cambio, indicar con claridad los indicios que pretende comprobar.

- 42 Debe observarse al respecto que, si bien la motivación de la decisión de verificación impugnada está formulada en términos generales, que convendría haber precisado, y puede por tanto ser criticada desde este punto de vista, contiene no obstante los elementos esenciales exigidos por el apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17. En efecto, la aludida decisión menciona, en particular, informaciones que indican la existencia y la aplicación de acuerdos o de prácticas concertadas entre determinados productores y proveedores de PVC y de polietileno (incluido, pero no limitado a LdPE) en la CEE, relativos a precios, cantidades u objetivos de venta de dichos productos. La decisión señala que estos acuerdos y prácticas podrían constituir una infracción grave del apartado 1 del artículo 85 del Tratado. El artículo 1 de la decisión en cuestión ordena a cada una de las demandantes que «se someta a una verificación relativa a su presunta participación» en esos acuerdos o prácticas concertadas y que permita, por tanto, el acceso de los Agentes de la Comisión a sus locales, así como que exhiba y deje tomar copia, a los fines de la inspección, de los documentos empresariales «relativos al asunto objeto de verificación».
- 43 Por estas razones, procede desestimar el motivo basado en la insuficiencia de motivación.

c) *En cuanto al procedimiento de adopción*

- 44 Consta que la impugnada decisión de verificación fue adoptada con arreglo al procedimiento denominado de habilitación, previsto en la decisión de la Comisión de 5 de noviembre de 1980, por la que se habilita al miembro de la Comisión encargado de las cuestiones de competencia para adoptar, en nombre y bajo la responsabilidad de la Comisión, las decisiones que ordenan a las empresas someterse a verificaciones con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17. En su sentencia de 23 de septiembre de 1986 (AKZO Chemie contra Comisión, 5/85, Rec. 1986, p. 2585), el Tribunal de Justicia ya declaró que la referida decisión de habilitación no vulneraba el principio de colegialidad, que figura en el artículo 17 del Tratado de Fusión.
- 45 Sin embargo, la demandante considera necesario que el Tribunal de Justicia vuelva a examinar la regularidad del referido procedimiento de habilitación, que ella considera incompatible con el principio *nulla poena sine lege*. La demandante sostiene, en efecto, que la Comisión modificó, mediante una simple medida de administra-

ción interna, los elementos constitutivos de la infracción que pueden dar lugar a la imposición de una multa con arreglo al artículo 15 del Reglamento nº 17, puesto que, a partir de la mencionada decisión de 5 de noviembre de 1980, constituiría tal infracción la negativa a someterse a una verificación ordenada por un único miembro de la Comisión, y no, como antes, por la Comisión en tanto que órgano colegiado.

- 46 A este respecto, es preciso señalar que, si bien es cierto que las condiciones en las que se puede imponer una multa con arreglo al artículo 15 del Reglamento nº 17 no pueden ser modificadas por una decisión de la Comisión, la ya citada decisión de habilitación no tiene por objeto ni efecto introducir semejante modificación. En efecto, teniendo en cuenta que el sistema de habilitación para las decisiones de verificación no vulnera el principio de colegialidad, las decisiones adoptadas por habilitación deben ser consideradas como decisiones de la Comisión en el sentido del artículo 15 del Reglamento nº 17.
- 47 Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en la irregularidad del procedimiento.
- 48 Como no ha podido estimarse ninguno de los motivos invocados contra la decisión de verificación, procede desestimar el recurso de anulación contra dicha decisión.

Sobre la decisión por la que se impuso la multa coercitiva

- 49 Según la demandante, la decisión por la que se impuso la multa coercitiva adolece de vicios sustanciales de forma, ya que la Comisión adoptó dicha decisión sin haber procedido previamente a oír a la empresa interesada y a consultar al Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes.
- 50 La Comisión considera, por el contrario, que no hubo vicios sustanciales de forma, habida cuenta de que las mencionadas audiencia del interesado y consulta tuvieron lugar con anterioridad a la fijación definitiva de la multa coercitiva.

- 51 Conviene señalar que la audiencia de los interesados, para que puedan dar «a conocer sus puntos de vista en relación con los cargos imputados por la Comisión», es exigida por el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 con anterioridad a la adopción de diferentes decisiones, entre las que se incluyen las previstas en el artículo 16, relativas a las multas coercitivas.
- 52 La referida audiencia del interesado constituye un elemento esencial del derecho de defensa. En efecto, es necesaria para «asegurar a las empresas y a las asociaciones de empresas el derecho de presentar observaciones al término de la instrucción sobre el conjunto de cargos que la Comisión se proponga formular contra ellas en sus decisiones» [tercer considerando del Reglamento nº 99/63 de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo (DO 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62)].
- 53 Por lo que se refiere al Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes, el ya citado artículo 16 prevé, en su apartado 3, que «se aplicarán las disposiciones de los apartados 3 a 6 del artículo 10». Estas disposiciones regulan las competencias, la composición y el procedimiento de consulta del Comité en cuestión.
- 54 A tenor del artículo 1 del ya citado Reglamento nº 99/63, «antes de consultar al Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes, la Comisión procederá a efectuar una audiencia en aplicación del apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17». Dicha disposición confirma que la audiencia de las empresas interesadas y la consulta del Comité son necesarias en las mismas situaciones.
- 55 Para determinar si la Comisión tenía obligación de oír a la demandante y de consultar al mencionado Comité antes de adoptar la decisión por la que se impuso la multa coercitiva, conviene recordar que la imposición de multas coercitivas con arreglo al artículo 16 del Reglamento nº 17 comporta necesariamente dos fases. En efecto, mediante una primera decisión, que regula el apartado 1 de dicho artículo, la Comisión impone una multa coercitiva a razón de cierto número de unidades de cuenta por día de retraso a partir de la fecha que determine en su decisión. Esta decisión, al no determinar el importe total de la multa coercitiva, no puede ser ejecutada. La cuantía total tan sólo puede fijarse definitivamente mediante una nueva decisión.

- 56 Por consiguiente, se cumplirá la obligación de audiencia del interesado y de consulta al Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes si la audiencia y la consulta se llevan a cabo con anterioridad a la fijación definitiva de la multa coercitiva, de manera que tanto la empresa interesada como el Comité Consultivo estén en condiciones de dar a conocer su punto de vista en lo relativo a todos los elementos tenidos en cuenta por la Comisión para imponer la multa coercitiva y fijar su cuantía definitiva.
- 57 Por lo demás, la exigencia de llevar a cabo las referidas audiencia y consulta previamente a la adopción de una decisión por la que se impone una multa coercitiva a una empresa que se haya negado a someterse a una verificación supondría diferir la fecha de adopción de dicha decisión y, por lo tanto, perjudicaría la eficacia de la decisión de verificación.
- 58 De lo anterior se deduce que la adopción de la decisión por la que se impuso la multa coercitiva no adolece de vicios sustanciales de forma. Por consiguiente, procede desestimar el recurso de anulación de dicha decisión.

Sobre la decisión por la que se fijó la cuantía definitiva de la multa coercitiva

- 59 Según la demandante, la cuantía definitiva de la multa coercitiva, fijada por la impugnada decisión de 26 de mayo de 1988, debe ser reducida por dos razones.
- 60 En primer lugar, la demandante sostiene que la Comisión habría debido excluir del cálculo el período de duración del procedimiento sobre medidas provisionales ante el Tribunal de Justicia, mediante el que la demandante había solicitado que se suspendiese la ejecución de la decisión de verificación. La demandante añade que la Comisión incurre en contradicción con su propia posición, en la medida en que había declarado estar dispuesta a aplazar la ejecución de la referida decisión hasta que el Tribunal de Justicia se hubiese pronunciado.
- 61 A este respecto, basta con señalar que la declaración que en ese sentido hizo la Comisión durante este proceso se refería exclusivamente a la actitud que eventualmente adoptaría en el futuro en el caso de que, conforme a la tesis que sostenía, se reconociese que el procedimiento de medidas provisionales ante el Tribunal de Justicia es la vía adecuada para un control judicial previo de las verificaciones

ordenadas por la Comisión. Por lo tanto, semejante declaración no puede tener, en este asunto, ningún tipo de consecuencia sobre la fijación de la cuantía definitiva de la multa coercitiva.

- 62 En segundo lugar, la demandante estima que la cuantía definitiva es desproporcionada, ya que ella se había limitado a actuar en función de intereses superiores correspondientes a la garantía de un procedimiento de investigación conforme a las leyes y al ordenamiento constitucional.
- 63 A este respecto, es preciso hacer constar que la demandante no se limitó a oponerse a unas medidas específicas que, según ella, excedían de las facultades de los Agentes de la Comisión, sino que rehusó cualquier tipo de colaboración para que se ejecutase la decisión de verificación que se le había dirigido.
- 64 Semejante comportamiento, que es incompatible con la obligación que tienen todos los sujetos de Derecho comunitario de reconocer la plena eficacia de los actos de las instituciones mientras su invalidez no haya sido declarada por el Tribunal de Justicia, y de respetar la fuerza ejecutiva de dichos actos mientras el Tribunal de Justicia no haya decidido suspender su ejecución (véase, en especial, sentencia de 13 de febrero de 1979, Granaria, 101/78, Rec. 1979, p. 623, apartado 5), no puede justificarse por intereses jurídicos superiores.
- 65 Del conjunto de elementos tomados en consideración por el Tribunal de Justicia se deduce que no procede reducir la cuantía de la multa coercitiva. Por consiguiente, procede desestimar la pretensión.
- 66 De todo lo que antecede se desprende que deben desestimarse los recursos.

Costas

- 67 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Desestimar los recursos.**
- 2) **Condenar en costas a la demandante.**

Due	Koopmans	Joliet	O'Higgins	Grévisse
Slynn	Mancini	Kakouris	Schockweiler	
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 1989.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due