

## Asuntos acumulados T-213/01 y T-214/01

**Österreichische Postsparkasse AG y Bank für Arbeit  
und Wirtschaft AG**

**contra**

**Comisión de las Comunidades Europeas**

«Recurso de anulación — Competencia — Reglamento n° 17 — Reglamento (CE) n° 2842/98 — Decisión 2001/462/CE/CECA — Consejero auditor — Acto que produce efectos jurídicos — Admisibilidad — Interés legítimo — Condición de solicitante o denunciante — Cliente final comprador de los bienes o servicios — Acceso a los pliegos de cargos — Información confidencial — Interés suficiente»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 7 de junio de  
2006 . . . . . II - 1609

### Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Interés en ejercitar la acción*  
(Arts. 230 CE, párr. 4, y 233 CE)
2. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios*  
(Art. 230 CE, párr. 4)

3. *Recurso de anulación — Actos recurribles*  
[Art. 230 CE, párr. 4; Reglamento n° 17 del Consejo, art. 3, ap. 2; Reglamento (CE) n° 2842/98 de la Comisión, art. 7; Decisión 2001/462/CE/CECA de la Comisión, art. 9, párr. 2]
4. *Competencia — Procedimiento administrativo — Reconocimiento de la condición de denunciante*  
[Reglamento n° 17 del Consejo; Reglamento (CE) n° 2842/98 de la Comisión]
5. *Competencia — Procedimiento administrativo — Examen de las denuncias*  
(Arts. 81 CE y 82 CE; Reglamento n° 17 del Consejo, art. 3, ap. 2)
6. *Competencia — Procedimiento administrativo — Derechos de los denunciantes*  
[Arts. 81 CE y 82 CE; Reglamento n° 17 del Consejo, art. 10, aps. 3 y 6; Reglamento (CE) n° 2842/98 de la Comisión, arts. 7 y 8; Decisión 2001/462/CE/CECA de la Comisión, art. 12, ap. 4]
7. *Competencia — Procedimiento administrativo — Derechos de los denunciantes*  
[Reglamento (CE) n° 2842/98 de la Comisión, art. 7]
8. *Competencia — Procedimiento administrativo — Acceso al expediente*  
(Comunicación 97/C 23/03 de la Comisión)

1. Un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica sólo es admisible en la medida en que el demandante tenga interés en la anulación del acto impugnado. Dicho interés sólo existe si la anulación del acto puede tener, por sí misma, consecuencias jurídicas.

A este respecto, según el artículo 233 CE, la institución de la que emane el acto anulado está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. Dichas medi-

das no hacen referencia a la desaparición del acto del ordenamiento jurídico comunitario, ya que esta desaparición resulta de la propia anulación por parte del juez. Hacen referencia, en particular, a la eliminación de los efectos producidos por dicho acto y que están afectados por las ilegalidades declaradas. La anulación de un acto que ya ha sido ejecutado todavía puede tener consecuencias jurídicas. En efecto, el acto puede haber producido efectos jurídicos durante el período en el que ha estado en vigor, y dichos efectos pueden no haber desaparecido necesariamente como consecuencia de la anulación del acto. Asimismo, la anulación de un acto puede permitir evitar que la ilegalidad de la que éste adolece se reproduzca en el

futuro. Por estos motivos, una sentencia de anulación es la causa que puede llevar a la institución de que se trate a reponer al demandante en la situación en que se encontraba inicialmente o a evitar que se adopte un acto idéntico.

Por consiguiente, en el marco de un procedimiento por infracción de las normas sobre la competencia, el hecho de que un pliego de cargos se transmitiese a un tercero denunciante después de la interposición de un recurso de anulación que tiene por objeto impugnar la legalidad de la decisión en virtud de la cual se efectuó esta transmisión, no priva de objeto a dicho recurso. En efecto, la eventual anulación de la decisión controvertida puede tener por sí misma consecuencias jurídicas sobre la situación de las empresas afectadas por el procedimiento, en particular al evitar la repetición de tal práctica por parte de la Comisión y al tachar de ilegal la utilización del pliego de cargos irregularmente comunicado al referido tercero.

(véanse los apartados 53 a 55)

2. Constituyen actos que pueden ser objeto de un recurso de anulación, a efectos del artículo 230 CE, las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada la situación jurídica de éste.

En principio, las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva no constituyen, por tanto, actos impugnables. No obstante, los actos adoptados durante el procedimiento preparatorio que constituyen por sí mismos el último término de un procedimiento especial distinto del que debe permitir a la Comisión pronunciarse sobre el fondo y que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses del demandante modificando de manera caracterizada la situación jurídica de éste constituyen asimismo actos impugnables.

Así, la decisión de la Comisión por la que se informa a una empresa afectada por un procedimiento de infracción de que la información transmitida por ésta no está protegida por el tratamiento confidencial que garantiza el Derecho comunitario y, en consecuencia, puede ser comunicada a un tercero denunciante produce efectos jurídicos respecto a la empresa en cuestión modificando de manera caracterizada su situación jurídica en la medida en que le deniega una protección prevista por el Derecho comunitario y reviste un carácter definitivo e independiente de la decisión final que aprecie la existencia de una infracción de las normas sobre la competencia.

Además, la posibilidad que tiene la empresa de formular un recurso contra la decisión final por la que se aprecie la existencia de una infracción de las

normas sobre la competencia no puede llegar a darle una protección adecuada de sus derechos en esta materia. Por un lado, el procedimiento administrativo puede finalizar sin una decisión de constatación de la infracción. Por otro lado, el recurso interpuesto contra esta decisión, si es adoptada, no proporciona en todo caso a la empresa el medio de evitar los efectos irreversibles que supondría una comunicación irregular de algunos de sus documentos.

Tal decisión, por tanto, puede ser objeto de un recurso de anulación.

(véanse los apartados 64 a 66)

3. Una decisión de un consejero auditor, adoptada sobre la base del artículo 9, párrafo segundo, de la Decisión 2001/462, relativa al mandato de los consejeros auditores en determinados procedimientos de competencia, que autoriza la transmisión a un tercero denunciante de la versión no confidencial del pliego de cargos relativo a una empresa afectada por un procedimiento de infracción de las normas sobre la competencia, constituye el último término de un procedimiento especial distinto del procedimiento general de aplicación del artículo 81 CE al fijar definitivamente la postura de la Comisión sobre la cuestión de la transmisión a dicho tercero denunciante de la versión no confidencial del pliego de cargos. Tal decisión implica necesariamente que se reconozca al tercero denunciante, con

carácter previo, la condición de solicitante titular de un interés legítimo en el sentido del artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 17, puesto que el derecho de este tercero a la transmisión del pliego de cargos se deriva de esta condición, con arreglo al artículo 7 del Reglamento nº 2842/98, relativo a las audiencias en determinados procedimientos en aplicación de los artículos [81 CE] y [82 CE].

Por consiguiente, la empresa afectada por el procedimiento puede impugnar en su recurso tanto la decisión del consejero auditor de transmitir al tercero denunciante la versión no confidencial del pliego de cargos como el elemento indispensable que se encuentra en la base de esta decisión, es decir, el reconocimiento por parte de la Comisión del interés legítimo de dicho tercero, conforme al artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 17. De otro modo, dicha empresa no podría impedir que los cargos formulados contra ella por la Comisión se pusieran en conocimiento de un tercero que hubiese presentado una solicitud o una denuncia sin ser titular del interés legítimo exigido por la normativa comunitaria, o, en el supuesto de que esta transmisión ya se haya producido, solicitar que se declare ilegal la utilización por dichos terceros de la información de que se trate.

(véanse los apartados 71, 72 y 78)

4. Los Reglamentos nº 17 y nº 2842/98, relativo a las audiencias en determinados procedimientos en aplicación de los artículos [81 CE] y [82 CE], no exigen, para el reconocimiento de la condición de solicitante o denunciante, que la solicitud o la denuncia en cuestión origine la incoación por parte de la Comisión del procedimiento de infracción y, en particular, de la fase de investigación previa de éste. Las personas físicas o jurídicas que invoquen un interés legítimo en que la Comisión compruebe una infracción de las normas de la competencia pueden, por tanto, presentar una solicitud o una denuncia a tal fin incluso una vez iniciada, de oficio o a instancia de un tercero, la fase de investigación previa del procedimiento de infracción. De otro modo, se impediría a personas con dicho interés legítimo ejercer durante el desarrollo del procedimiento los derechos procedimentales asociados a la condición de solicitante o de denunciante.

Los referidos Reglamentos han establecido una gradación, según la intensidad del perjuicio causado a sus intereses, en la participación en un procedimiento de infracción de personas físicas o jurídicas distintas de las empresas contra las que la Comisión ha formulado imputaciones. Estos Reglamentos distinguen a este respecto entre, en primer lugar, el «solicitante o denunciante que invoque un interés legítimo», a quien la Comisión envía copia de la versión no confidencial del pliego de cargos, cuando formule cargos sobre una cuestión en relación con la cual haya recibido la solicitud o la denuncia de que se trate

(artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 17 y artículos 6 a 8 del Reglamento nº 2842/98); en segundo lugar, el «tercero que acredite un interés suficiente», el cual, si solicita ser oído, tiene derecho a que la Comisión le informe por escrito de la naturaleza y contenido del procedimiento y a comunicar sus observaciones por escrito (artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 17 y artículo 9, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2842/98); en tercer lugar, los «otros terceros», a los que la Comisión puede ofrecer la oportunidad de expresar oralmente sus puntos de vista (artículo 9, apartado 3, del Reglamento nº 2842/98).

Todo solicitante o denunciante que invoque un interés legítimo tiene, por tanto, derecho a recibir una versión no confidencial del pliego de cargos. Por lo que respecta a los terceros que acrediten un interés suficiente, no cabe excluir que la Comisión, si las circunstancias del caso lo justifican, pueda, sin estar obligada a ello, transmitirles una versión no confidencial del pliego de cargos, con objeto de que dispongan plenamente de la posibilidad de hacerle llegar de manera eficaz sus observaciones sobre las supuestas infracciones que constituyen el objeto del procedimiento en cuestión. Más allá de estas dos hipótesis, no está previsto, en el marco del Reglamento nº 17 y del Reglamento nº 2842/98, que la Comisión transmita el pliego de cargos a personas físicas o

jurídicas distintas de las empresas contra las que se formulan imputaciones.

(véanse los apartados 91 y 106 a 108)

5. Un cliente final comprador de bienes o servicios puede acogerse al concepto de interés legítimo en el sentido del artículo 3 del Reglamento nº 17. En efecto, un cliente final que acredita que se ha visto perjudicado o que puede verse perjudicado en sus intereses económicos debido a la restricción de la competencia en cuestión tiene un interés legítimo en el sentido del artículo 3 del Reglamento nº 17 para presentar una solicitud o una denuncia con objeto de que la Comisión constatare una infracción de los artículos 81 CE y 82 CE.

El reconocimiento de la condición de solicitante o de denunciante de un cliente final depende, pues, de la posibilidad de que éste sufra un perjuicio económico debido a las prácticas controvertidas, y no debido a su participación en cada uno de los mercados de productos objeto de la investigación de la Comisión.

A este respecto, las normas encaminadas a asegurar que no se falsee la competencia en el mercado interior tienen la finalidad última de aumentar el bienestar

del consumidor. En particular, esta finalidad se desprende de los términos del artículo 81 CE. En efecto, si bien la prohibición establecida en el apartado 1 de esta disposición puede declararse inaplicable a los acuerdos que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos de que se trate o a fomentar el progreso técnico o económico, tal posibilidad, prevista en el artículo 81 CE, apartado 3, está sujeta en particular al requisito de que se reserve a los usuarios de dichos productos una parte equitativa del beneficio resultante. Así, el Derecho y la política en materia de competencia tienen un impacto innegable sobre intereses económicos concretos de clientes finales compradores de bienes o servicios. Pues bien, el reconocimiento a tales clientes —que alegan haber sufrido un perjuicio económico a causa de un contrato o de un comportamiento que puede restringir o falsear la competencia— de un interés legítimo en que la Comisión constatare una infracción de los artículos 81 CE y 82 CE contribuye a la consecución de los objetivos del Derecho de la competencia.

Esta apreciación no equivale a vaciar de su contenido esencial el concepto de interés legítimo al darle un sentido excesivamente amplio, ni da paso a una supuesta «acción popular». En efecto, admitir que un consumidor capaz de acreditar un perjuicio para sus intereses económicos derivado de una práctica colusoria que denuncia pueda, por ello, tener un interés legítimo a efectos del artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 17 no equivale a considerar que cualquier persona física o jurídica dispone de tal interés.

Tampoco cabe invocar válidamente las objeciones basadas en la multiplicación de las denuncias y las dificultades de los procedimientos administrativos que resultarían del reconocimiento de la condición de solicitante o denunciante en beneficio de los clientes finales, para restringir el reconocimiento del interés legítimo de un cliente final que justifica haber resultado perjudicado económicamente por la práctica contraria a la competencia que denuncia.

Puesto que el tercero solicitante o denunciante debe invocar la existencia de un interés legítimo por su parte en que se constate una infracción de las disposiciones del artículo 81 CE o del artículo 82 CE, la Comisión está, por tanto, sometida a una obligación de comprobar que el tercero cumple dicho requisito.

Por último, cuando el solicitante justifica un interés legítimo válido, la Comisión no está obligada a comprobar la posibilidad de que el solicitante albergue otros motivos.

(véanse los apartados 114 a 118, 124 y 131)

6. Los Reglamentos nº 17 y nº 2842/98, relativo a las audiencias en determinados procedimientos en aplicación de los

artículos [81 CE] y [82 CE], no establecen un plazo específico para que un tercero solicitante o denunciante que demuestre un interés legítimo ejerza su derecho a recibir los pliegos de cargos y a ser oído en el marco de un procedimiento de infracción. Además, la Decisión 2001/462, relativa al mandato de los consejeros auditores en determinados procedimientos de competencia, permite oír al solicitante o denunciante en cualquier momento del procedimiento, e indica expresamente, en su artículo 12, apartado 4, que, en razón de la necesidad de garantizar el derecho a ser oído, el consejero auditor podrá «brindar a las personas, empresas y asociaciones de personas o empresas la oportunidad de presentar observaciones escritas adicionales tras la celebración de la audiencia oral». De ello se deduce que el derecho de un solicitante o de un denunciante a que se le transmitan los pliegos de cargos y a ser oído en el procedimiento administrativo dirigido a la comprobación de una infracción de los artículos 81 CE y 82 CE puede ser ejercido mientras el procedimiento esté en curso.

Además, el artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 17 establece que el Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y posiciones dominantes será consultado con anterioridad a toda decisión que sea consecuencia de un procedimiento de comprobación de infracciones de los artículos 81 CE y 82 CE. Pues bien, tal consulta representa la última fase del procedimiento antes de adoptar la decisión. Por consiguiente, en tanto el Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y posiciones

dominantes no haya emitido el dictamen previsto en el artículo 10, apartado 6, del Reglamento n° 17 sobre el anteproyecto de decisión remitido por la Comisión, no cabe considerar que ha caducado el derecho del solicitante o del denunciante a recibir los pliegos de cargos y a ser oído. En efecto, mientras el Comité Consultivo no haya emitido su dictamen, nada se opone a que la Comisión pueda examinar las observaciones de terceras partes y pueda aún modificar su posición a la luz de estas observaciones.

(véanse los apartados 148 y 149)

7. La Comisión no puede restringir, sobre la base de meras sospechas de una eventual utilización abusiva de los pliegos de cargos, el derecho a la transmisión de éstos previsto en el artículo 7 del Reglamento n° 2842/98, relativo a las audiencias en determinados procedi-

mientos en aplicación de los artículos [81 CE] y [82 CE], en beneficio de un tercero solicitante que acredita válidamente un interés legítimo.

(véase el apartado 189)

8. La Comunicación de la Comisión relativa a las normas de procedimiento interno para el tratamiento de las solicitudes de acceso al expediente en los supuestos de aplicación de los artículos [81 CE] y [82 CE], de los artículos 65 y 66 del Tratado CECA y del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo no establece un derecho absoluto a la confidencialidad de los documentos que pertenecen al patrimonio de una empresa y cuya no divulgación a terceros reclama ésta.

(véase el apartado 213)