

# Asunto T-241/01

## Scandinavian Airlines System AB contra Comisión de las Comunidades Europeas

«Competencia — Prácticas colusorias — Transporte aéreo — Reglamento (CEE) nº 3975/87 — Acuerdos notificados — Práctica colusoria que sobrepasa el marco de la notificación — Reparto de mercados — Multa — Directrices para el cálculo de las multas — Gravedad de la infracción — Comunicación sobre la no imposición de multas o la reducción de su cuantía — Circunstancias atenuantes — Competencia jurisdiccional plena»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 18 de julio de 2005 . . . . . II - 2926

### Sumario de la sentencia

1. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Directrices adoptadas por la Comisión — Obligación de ésta de atenerse a ellas*  
[Reglamentos del Consejo nº 17, art. 15, ap. 2, y (CEE) nº 3975/87, art. 12, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión]

2. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Marco jurídico — Artículo 12, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 3975/87 — Margen de apreciación reservado a la Comisión — Introducción de directrices por la Comisión — Legalidad*  
*[Reglamentos del Consejo n° 17, art. 15, ap. 2, y (CEE) n° 3975/87, art. 12, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión]*
3. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Apreciación según la naturaleza de la infracción*  
*(Art. 81 CE, ap. 1; Reglamento n° 17 del Consejo, art. 15, ap. 2)*
4. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Obligación de calificar como «muy graves», en el sentido de las directrices, únicamente las infracciones que afecten a áreas geográficas muy extensas — Inexistencia — Obligación de la Comisión de atenerse a la práctica seguida en sus decisiones anteriores — Inexistencia*  
*(Reglamento n° 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión)*
5. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Obligación de definir el mercado geográfico de que se trate — Alcance*  
*(Reglamento n° 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión, punto I A)*
6. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Obligación de tener en cuenta las repercusiones concretas en el mercado — Alcance*  
*(Reglamento n° 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión)*
7. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Criterios — Gravedad de las infracciones — Obligación de la Comisión de atenerse a la práctica seguida en sus decisiones anteriores — Inexistencia*  
*[Reglamentos del Consejo n° 17, art. 15, ap. 2, y (CEE) n° 3975/87, art. 12, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión]*
8. *Competencia — Multas — Imposición — Necesidad de obtener un beneficio para la empresa como consecuencia de la infracción — Inexistencia — Consideración del beneficio ilícito para el cálculo de la multa*  
*(Reglamento n° 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión)*

9. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Introducción de directrices innovadoras por la Comisión, en relación con la práctica seguida en decisiones anteriores — Utilización de un método de cálculo basado en la gravedad intrínseca y en la duración de la infracción y que se modula en función de las circunstancias de ésta — Legalidad (Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión)*
10. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Volumen de negocios que debe tomarse en consideración para el cálculo de la multa — Facultad de apreciación de la Comisión dentro del límite fijado por el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17 (Reglamento nº 17 del Consejo, art. 15, ap. 2; Comunicación 98/C 9/03 de la Comisión)*
11. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — No imposición de una multa o reducción de su importe como contrapartida de la cooperación de la empresa inculpada — Necesidad de un comportamiento que haya facilitado a la Comisión comprobar la infracción — Insuficiencia de una mera voluntad de cooperar (Reglamento nº 17 del Consejo, arts. 11, aps. 4 y 5, y 15; Comunicación 96/C 207/04 de la Comisión)*
12. *Competencia — Multas — Importe — Facultad de apreciación de la Comisión — Competencia jurisdiccional plena del Tribunal de Primera Instancia — Elementos que puede tomar en consideración el juez comunitario para reducir el importe de la multa — Comportamiento observado por la empresa con posterioridad a la decisión — Falta de pertinencia salvo en circunstancias totalmente especiales (Art. 229 CE; Reglamento nº 17 del Consejo, art. 17)*

1. El artículo 12, apartado 2, del Reglamento nº 3975/87, por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, a semejanza del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17, se limita a prever que, para fijar el importe de la multa se tendrán en cuenta la gravedad y la duración de la infracción. Esta disposición confiere a la Comisión una amplia facultad de apreciación a la hora de fijar las multas que es, en particular, un instrumento de su política general en materia de competencia. En este marco, para garantizar la transparencia y el carácter objetivo de sus decisiones en materia de multas, la Comisión adoptó, en 1998, las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, que, respetando el Derecho de rango superior, establecen

los criterios que aplicará al ejercer su facultad de apreciación; de ello se deriva una autolimitación de dicha facultad, en la medida en que la Comisión está obligada a atenerse a las reglas indicativas que ella misma se ha impuesto.

más concreta sobre la política de competencia que pretende llevar a cabo la Comisión, para garantizar la transparencia y el carácter objetivo de sus decisiones en materia de multas.

(véase el apartado 64)

(véanse los apartados 70 y 75)

2. En la medida en que las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, disponen que la evaluación de la gravedad de la infracción debe tomar en consideración la naturaleza de la infracción, su repercusión concreta en el mercado (siempre y cuando se pueda determinar) y la dimensión del mercado geográfico afectado, se inscriben a la vez en el marco normativo establecido por el artículo 12, apartado 2, del Reglamento nº 3975/87, por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, y en el margen de apreciación reconocido a la Comisión para fijar las multas.
3. Aunque deban igualmente tomarse en consideración la dimensión del mercado geográfico afectado y la repercusión en el mercado (cuando pueda determinarse), la naturaleza de las infracciones a las normas sobre competencia constituye el criterio esencial para apreciar la gravedad de una infracción.

A este respecto, revisten especial gravedad, como indican las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, las restricciones horizontales como carteles de precios y cuotas de reparto de mercados u otras prácticas que menoscaban el correcto funcionamiento del mercado interior; que figuran, por lo demás, entre los ejemplos de prácticas colusorias expresamente consideradas incompatibles con el mercado común en el artículo 81 CE, apartado 1, letra c). En efecto, además de la grave alteración del juego de la competencia que suponen, estas prácticas colusorias, al obligar a las partes a

Además, no puede considerarse que dichas directrices limiten de manera excesiva e ilegal la facultad de apreciación que ostenta la Comisión para fijar multas, sino que deben más bien interpretarse como un instrumento que permite a las empresas tener una idea

respetar mercados distintos, a menudo delimitados por las fronteras nacionales, provocan el aislamiento de estos mercados, neutralizando así el objetivo principal del Tratado CE de integración del mercado comunitario.

Además, su práctica decisoria no sirve en sí misma de marco jurídico a las multas en materia de competencia.

(véase el apartado 87)

(véanse los apartados 84 y 85)

4. La circunstancia de que las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, sólo se refieran, a modo de meros ejemplos de infracciones calificadas de «muy graves», a las infracciones que afectan a la mayoría de los Estados miembros no puede interpretarse en el sentido de que sólo las infracciones de tal ámbito geográfico pueden ser calificadas así. Aun suponiendo que la mayor parte de las decisiones o la jurisprudencia relativas a infracciones consideradas «muy graves» hayan tenido por objeto restricciones de dimensiones geográficas muy extensas, nada permite considerar que sólo éstas pueden ser calificadas como tales. Por el contrario, la Comisión ostenta una amplia facultad de apreciación para determinar la gravedad de las infracciones y fijar la multa en función de un gran número de factores que no se derivan de una lista taxativa o exhaustiva de criterios que deban tenerse en cuenta.

5. Cuando procede a evaluar la gravedad de una infracción a las normas sobre competencia y cuando, conforme al punto 1, parte A, de las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, debe tomar en consideración la dimensión geográfica del mercado afectado, a este fin la Comisión no debe definir específicamente cuáles son los mercados de referencia, sino únicamente apreciar el carácter más o menos amplio de la zona geográfica del mercado o de los mercados afectados. Además, la Comisión no está obligada, ni siquiera para declarar una infracción, a definir concretamente los mercados de referencia cuando el objeto de los acuerdos es claramente restringir la competencia.

(véase el apartado 99)

6. Según las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del

apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, la Comisión sólo debe tomar en consideración, para evaluar la gravedad de la infracción, sus repercusiones concretas en el mercado, cuando puedan determinarse. Por ello, cuando se halla ante un acuerdo general que consiste en suprimir la competencia potencial, cuyo efecto concreto es, por definición, difícilmente determinable, la Comisión no está obligada a demostrar específicamente la repercusión concreta de la práctica colusoria en el mercado ni de evaluarla, sino que puede limitarse a estimaciones de probabilidad de tal efecto.

(véase el apartado 122)

7. La práctica decisoria anterior de la Comisión no sirve en sí misma de marco jurídico a las multas en materia de competencia, pues dicho marco es el que establece el Reglamento n° 17, o los reglamentos sectoriales equivalentes, como el Reglamento n° 3975/87, por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, y las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA. El hecho de que la Comisión haya estimado en el pasado que las infracciones de un determinado tipo debían calificarse de «graves» no puede privarle de la posibilidad de

considerar, en un supuesto ulterior, que son «muy graves» si ello es necesario para garantizar la aplicación de la política comunitaria sobre competencia.

(véase el apartado 132)

8. El hecho de que una empresa no haya obtenido ningún beneficio de una infracción a las normas sobre competencia no puede impedir que se le imponga una multa, so pena de privar a ésta de su carácter disuasorio. De ello se deduce que, para fijar la cuantía de las multas, la Comisión no está obligada a demostrar que la infracción ha procurado una ventaja ilícita a las empresas afectadas, ni a tomar en consideración, en su caso, la inexistencia del beneficio derivado de la infracción de que se trata.

A este respecto, si bien el punto 5, letra b), de las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n° 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, que contiene algunas observaciones generales, prevé, según las circunstancias, tomar en consideración determinados datos objetivos como el contexto económico específico, la ventaja económica o financiera que puedan haber obtenido los autores de la infracción, para adoptar, en última instancia, los importes de las multas previstos, tales indicaciones no significan que la Comisión se haya impuesto, desde

entonces, la obligación de demostrar, en todo caso, a efectos de la determinación de la cuantía de la multa, la ventaja económica derivada de la infracción comprobada. Dichas indicaciones reflejan únicamente su voluntad de tomar en consideración en mayor medida este elemento y utilizarlo como base de cálculo de las multas, siempre y cuando haya podido evaluarlo, aunque sea de forma aproximada.

lar la multa entre los importes previstos en las directrices para las diferentes categorías de infracciones («poco graves», «graves» y «muy graves»).

(véase el apartado 160)

(véanse los apartados 146 y 147)

9. Las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, establecieron un nuevo planteamiento para el cálculo de las multas. En efecto, mientras que antes la práctica de la Comisión consistía en calcular la multa en proporción al volumen de negocios de las empresas afectadas, las directrices se basan en mayor medida en el principio de tanto alzado, y desde su entrada en vigor el importe de partida se determina, en términos absolutos, en función de la gravedad intrínseca de la infracción, incrementándose luego según la duración y, por último, modulándose en función de las circunstancias agravantes o atenuantes. En este método, expresamente corroborado por la jurisprudencia, el volumen de negocios sólo constituye un criterio secundario para modu-

10. En cuanto a la fijación del importe de las multas en los asuntos en materia de competencia, la única referencia expresa al volumen de negocios contenida en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 17 se refiere al límite superior que la cuantía de una multa no puede sobrepasar; considerándose este límite el relativo al volumen de negocios global. Respetando este límite, la Comisión puede, en principio, fijar la multa a partir del volumen de negocios que prefiera en términos de base geográfica y de productos afectados sin estar obligada a tener en cuenta precisamente el volumen de negocios global o el realizado en el mercado geográfico o el mercado de los productos de que se trata. Además, si las directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 y del apartado 5 del artículo 65 CA, no prevén el cálculo de multas en función de un volumen de negocios determinado, tampoco se oponen a que se tenga en cuenta el volumen de negocios, siempre que la elección realizada por la Comisión no adolezca de un error manifiesto de apreciación.

De ello se deduce que, para determinar la cuantía de la multa, la Comisión puede tomar en consideración el volumen de negocios que prefiera, siempre que no resulte poco razonable en función de las circunstancias del caso. Del mismo modo, al determinar el importe de las multas, la Comisión no está obligada a garantizar que, en el caso de que se impongan multas a varias empresas implicadas en una misma infracción, los importes definitivos de las multas reflejen cualquier diferencia existente entre ellas en cuanto a su volumen de negocios global.

es irrelevante la mera voluntad de una empresa de cooperar durante el procedimiento administrativo de aplicación de las normas sobre competencia ante la Comisión.

Del mismo modo, la reducción de la multa por cooperación durante el procedimiento administrativo sólo está justificada si el comportamiento de la empresa de que se trate permite a la Comisión apreciar la existencia de una infracción con menor dificultad y, en su caso, ponerle fin.

(véanse los apartados 165 y 166)

11. El título D, punto 2, primer guión, de la Comunicación relativa a la no imposición de multas o la reducción de su importe en los asuntos relacionados con acuerdos entre empresas sólo prevé una reducción a favor de la empresa que «facilite a la Comisión información, documentos u otros elementos de prueba que contribuyan a confirmar la existencia de la infracción» y no respecto a la empresa que sólo tenga la voluntad de cooperar o que se limite a cooperar con la Comisión. De ello se deduce que

Por último, una colaboración con la investigación que no sobrepase el nivel derivado de las obligaciones que incumben a las empresas en virtud del artículo 11, apartados 4 y 5, del Reglamento n° 17 o de las disposiciones equivalentes contenidas en los Reglamentos sectoriales no justifica una reducción de la multa.

(véanse los apartados 212, 213 y 218)

12. La reducción de una multa por el juez comunitario, en méritos de su competencia jurisdiccional plena, conforme al artículo 229 CE, atendiendo al comportamiento observado con posterioridad a la adopción de la decisión que la impone, aun cuando fuera posible, sólo podría ser acordada, en todo caso, con gran reserva y en circunstancias totalmente especiales. Podría, en efecto, percibirse semejante práctica como una incitación a cometer infracciones especulando sobre una posible reducción de la multa debido a la modificación del comportamiento de la empresa tras la decisión.
- (véanse los apartados 226 y 228)