Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 30 de enero de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Artículo 102 TFUE — Abuso de posición dominante — Dotación de las autoridades nacionales de competencia de medios para la aplicación de las normas sobre competencia — Directiva (UE) 2019/1 — Independencia de las autoridades nacionales de competencia — Artículo 4, apartado 5 — Establecimiento de prioridades en los procedimientos de aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE — Multas a empresas y asociaciones de empresas — Artículo 13 — Procedimientos de infracción de las normas del Derecho de la competencia — Observancia del plazo razonable — Normativa nacional que obliga a la autoridad nacional a notificar el pliego de cargos en un plazo de caducidad de noventa días desde que se tenga conocimiento de los elementos esenciales de la infracción — Anulación íntegra y automática de la decisión de la autoridad nacional de competencia en caso de incumplimiento de ese plazo — Principio *non bis in idem* — Pérdida de la facultad de iniciar un nuevo procedimiento de infracción por los mismos hechos — Principio de efectividad — Derecho de defensa de las empresas»

En el asunto C-511/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 1 de agosto de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de agosto de 2023, en el procedimiento entre

Caronte & Tourist SpA

y

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

con intervención de:

Unione nazionale consumatori — Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

* Lengua de procedimiento: italiano.

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, el Sr. F. Biltgen, Presidente de la Sala Primera, el Sr. I. Jarukaitis, Presidente de la Sala Cuarta, la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente), Presidenta de la Sala Quinta, y el Sr. J. Passer, Juez;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Caronte & Tourist SpA, por los Sres. D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa y R. Tremolada, avvocati;

– en nombre de la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, por el Sr. F. Sclafani, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Unione nazionale consumatori — Comitato regionale della Sicilia, por el Sr. P. Intilisano, avvocato;

– en nombre de Assarmatori, por los Sres. P. Molea y A. Police, avvocati;

– en nombre de Confederazione Italiana Armatori, por los Sres. G. Morbidelli y R. Righi, avvocati;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. L. Fiandaca y el Sr. P. Gentili, avvocati dello Stato;

– en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. K. Boskovits, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. D. Csoknyai y Z. Fehér y por la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno eslovaco, por las Sras. E. Drugda y S. Ondrášiková, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Castillo de la Torre y G. Conte y por la Sra. C. Sjödin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 102 TFUE.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Caronte & Tourist SpA (en lo sucesivo, «C&T») y la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado, Italia; en lo sucesivo, «ADCM») en relación con las sanciones que esta impuso a C&T por abuso de posición dominante.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado FUE

3 A tenor del artículo 102 TFUE:

«Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;

[…]».

Directiva (UE) 2019/1

4 Los considerandos 1, 2, 6, 8, 23 y 40 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (DO 2019, L 11, p. 3), tienen el siguiente tenor:

«(1) Los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] son disposiciones de orden público y deben aplicarse eficazmente en toda la Unión [Europea] para garantizar que no se falsee la competencia en el mercado interior. Es necesaria la aplicación efectiva de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] para garantizar mercados competitivos más abiertos y justos en la Unión, en los que las empresas compitan sobre la base de sus méritos, sin levantar barreras a la entrada en el mercado, permitiéndoles generar riqueza y crear puestos de trabajo. Dicha aplicación protege a los consumidores y a las empresas activas en el mercado interior de las prácticas comerciales que mantienen los precios de bienes y servicios a niveles artificialmente elevados y aumenta sus posibilidades de elección de bienes y servicios innovadores.

(2) La aplicación pública de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] la llevan a cabo las autoridades nacionales de competencia […] de los Estados miembros, paralelamente a la Comisión [Europea], de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 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)]. Las [autoridades nacionales de competencia] y la Comisión forman conjuntamente una red de autoridades públicas que aplican las normas de competencia de la Unión en estrecha cooperación (en lo sucesivo, "red europea de competencia").

[…]

(6) […] Las empresas no pueden competir sobre la base de sus méritos si existen refugios seguros para las prácticas contrarias a la competencia, por ejemplo, porque no pueden recabarse pruebas de dichas prácticas o porque las empresas pueden eludir su obligación de pagar una multa. […]

[…]

(8) Para garantizar un verdadero espacio común de aplicación de la normativa de competencia en la Unión que ofrezca unas condiciones de competencia más equitativas a las empresas que operan en el mercado interior y reduzca la desigualdad de condiciones de los consumidores, es necesario establecer unas garantías básicas de independencia, unos recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos adecuados, así como unas competencias mínimas de aplicación e imposición de multas al aplicar los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] y al aplicar el Derecho nacional de la competencia en paralelo a dichos artículos, de modo que las autoridades administrativas nacionales de competencia puedan ser plenamente eficaces.

[…]

(23) Las autoridades administrativas nacionales de competencia deben poder establecer prioridades en la aplicación de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] para hacer un uso eficaz de sus recursos y centrarse en la prevención y erradicación de las conductas contrarias a la competencia que falsean la competencia en el mercado interior. […]

[…]

(40) Para garantizar la aplicación efectiva y uniforme de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE], las autoridades administrativas nacionales de competencia deben tener la facultad de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas que infrinjan los artículos 101 [TFUE] o 102 [TFUE] […]».

5 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», prevé en su apartado 1:

«La presente Directiva establece determinadas normas para garantizar que las autoridades nacionales de competencia dispongan de las garantías de independencia, recursos y competencias de aplicación e imposición de multas, necesarias para poder aplicar efectivamente los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE], de modo que no se falsee la competencia en el mercado interior y que los consumidores y las empresas no se vean perjudicados por el Derecho y las medidas nacionales que impiden la aplicación eficaz de las normas por parte de las autoridades nacionales de competencia.»

6 El artículo 2 de la citada Directiva, bajo la rúbrica «Definiciones», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«A los efectos de la presente Directiva, se entiende por:

[…]

5) "red europea de competencia": la red de autoridades públicas formada por las autoridades nacionales de competencia y la Comisión con el fin de proporcionar un foro de discusión y cooperación en lo relativo a la aplicación y ejecución de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE];

[…]».

7 A tenor del artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Salvaguardias»:

«1. Todo procedimiento por infracción de los artículos 101 [TFUE] o 102 [TFUE], incluido el ejercicio de las competencias de las autoridades nacionales de competencia a que hace referencia la presente Directiva, se ajustará a los principios generales del Derecho de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2. Los Estados miembros garantizarán que el ejercicio de las competencias mencionadas en el apartado 1 esté sujeto a salvaguardias adecuadas en lo relativo a los derechos de defensa de las empresas, incluidos el derecho a ser oído y el derecho a la tutela judicial efectiva ante un tribunal.

3. […] Los Estados miembros garantizarán que las autoridades nacionales de competencia comuniquen sus objeciones antes de adoptar una decisión en virtud del artículo 10 de la presente Directiva.»

8 El artículo 4 de la Directiva 2019/1, que tiene por título «Independencia», establece en su apartado 5:

«Las autoridades administrativas nacionales de competencia tendrán la facultad de establecer sus prioridades a fin de efectuar las tareas para la aplicación de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] a que se refiere el artículo 5, apartado 2, de la presente Directiva. En la medida en que dichas autoridades están obligadas a examinar las denuncias formales presentadas, tendrán la facultad de desestimarlas por no considerar su ejecución prioritaria. Esto se entiende sin perjuicio de la facultad de las autoridades administrativas nacionales de competencia de desestimar denuncias por otros motivos definidos por el Derecho nacional.»

9 El artículo 5 de esa Directiva, titulado «Recursos», tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros se asegurarán, como mínimo, de que las autoridades nacionales de competencia tengan efectivos suficientes de personal cualificado y recursos financieros, técnicos y tecnológicos suficientes necesarios para el desempeño efectivo de sus funciones y para el ejercicio efectivo de sus competencias, con vistas a la aplicación de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE] establecida en el apartado 2 del presente artículo.

2. A los efectos del apartado 1, las autoridades nacionales de competencia, como mínimo, podrán realizar investigaciones con vistas a dicha aplicación, adoptar decisiones en aplicación de esas disposiciones sobre la base del artículo 5 del Reglamento n.º 1/2003 y cooperar estrechamente en

la red europea de competencia, con el fin de garantizar la aplicación efectiva y uniforme de los artículos 101 [TFUE] y 102 [TFUE]. […]

[…]»

10 El artículo 13 de la citada Directiva, con la rúbrica «Multas a empresas y asociaciones de empresas», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que las autoridades administrativas nacionales de competencia puedan bien imponer, mediante decisión en el marco de su propio procedimiento de aplicación, o solicitar en procedimientos judiciales no penales la imposición de sanciones pecuniarias eficaces, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas cuando, de forma deliberada o por negligencia, infrinjan los artículos 101 [TFUE] o 102 [TFUE].»

11 El artículo 29 de la misma Directiva, titulado «Normas sobre plazos de prescripción para la imposición de multas y multas coercitivas», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que los plazos de prescripción para la imposición de multas o multas coercitivas por las autoridades nacionales de competencia en aplicación de los artículos 13 y 16 se suspendan o interrumpan mientras dure el procedimiento de aplicación ante las autoridades nacionales de competencia de otros Estados miembros o ante la Comisión con respecto a una infracción relativa al mismo acuerdo, la misma decisión de asociación, la misma práctica concertada u otra conducta prohibida por los artículos 101 [TFUE] o 102 [TFUE].

[…]»

12 En virtud del artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2019/1, los Estados miembros estaban obligados a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esa Directiva a más tardar el 4 de febrero de 2021. De conformidad con su artículo 36, dicha Directiva entró en vigor el 3 de febrero de 2019.

Derecho italiano

Ley n.º 287/90

13 El artículo 1 de la legge n. 287 — Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (Ley n.º 287 por la que se establecen normas para la protección de la competencia y del mercado), de 10 de octubre de 1990 (GURI n.º 240, de 13 de octubre de 1990, p. 3), en la versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley n.º 287/90»), que lleva por título «Ámbito de aplicación y relación con el Derecho [de la Unión]», dispone, en su apartado 4:

«La interpretación de las normas contenidas en el presente título se efectuará sobre la base de los principios del Derecho [de la Unión] aplicables en materia de regulación de la competencia.»

14 El artículo 3 de esta Ley, titulado «Abuso de posición dominante», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Se prohíbe el abuso por una o varias empresas de una posición dominante en el mercado nacional o en una parte relevante de este, así como:

a) la imposición directa o indirecta de precios de compra o de venta, o de otras condiciones contractuales injustificadamente gravosas;

[…]».

15 El artículo 31 de la citada Ley, que lleva por título «Sanciones», dispone en su apartado 1:

«Por lo que respecta a las sanciones administrativas pecuniarias derivadas de las infracciones de la presente Ley, se ajustarán a lo dispuesto en el capítulo I, secciones I y II, de la [legge n. 689 — Modifiche al sistema penale (Ley n.º 689 por la que se modifica el sistema penal), de 24 de noviembre de 1981, en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, "Ley n.º 689/81")], en la medida en que dichas disposiciones sean aplicables.»

Ley n.º 689/81

16 La Ley n.º 689/81 regula el régimen general de las multas administrativas y establece lo siguiente en su artículo 14, titulado «Pliego de cargos y notificaciones»:

«Cuando sea posible, la infracción deberá notificarse inmediatamente tanto al infractor como a la persona que esté obligada solidariamente a pagar el importe debido por dicha infracción.

En caso de que no se hubieran notificado inmediatamente a todas o algunas de las personas indicadas en el párrafo anterior, los detalles de la infracción deberán notificarse a los interesados residentes en el territorio de la República en un plazo de noventa días y a los que residan en el extranjero en un plazo de trescientos sesenta días a partir de la constatación [de la infracción].

Cuando los documentos relativos a la infracción se transmitan a la autoridad competente por decisión de la autoridad judicial, los plazos a los que se refiere el párrafo anterior se computarán a partir de la fecha de recepción [de dichos documentos].

[…]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

17 C&T presta servicios de transporte en ferri en el estrecho de Mesina (Italia). El 24 de marzo de 2018, la ADCM recibió la denuncia de un consumidor que se quejaba de los precios excesivamente elevados de tales servicios y solicitaba la apertura de una investigación. El 23 de abril de 2019, la ADCM remitió una solicitud de información a la autoridad portuaria de Mesina, seguida, el 19 de noviembre de 2019, de un recordatorio, al que dicha autoridad respondió el 26 de noviembre de 2019.

18 El 4 de agosto de 2020, la ADCM notificó a C&T la decisión de incoar un procedimiento para constatar una infracción en materia de competencia.

19 Mediante resolución de 11 de abril de 2022, la ADCM constató, sobre la base del artículo 3 de la Ley n.º 287/90, la existencia de un abuso de posición dominante por parte de C&T en virtud de la imposición de precios excesivos por el servicio de transporte de vehículos en ferri en el estrecho de Mesina. En consecuencia, esa autoridad requirió a C&T para que cesara tal práctica en el futuro y, habida cuenta de la gravedad de la infracción, le impuso una multa de 3 719 370 euros.

20 C&T impugnó la resolución de la ADCM de 11 de abril de 2022 ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), que es el tribunal remitente, alegando, en particular, la extemporaneidad del inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento que había dado lugar a esa resolución.

21 A este respecto, el tribunal remitente indica que, según la jurisprudencia reciente del Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), los procedimientos tramitados por la ADCM en materia de competencia están sujetos a la observancia del artículo 14 de la Ley n.º 689/81, en virtud del cual dicha autoridad está obligada, so pena de verse privada de su potestad sancionadora, a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos en el plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción (en lo sucesivo, «plazo en cuestión»).

22 El tribunal remitente señala que el inicio exacto del plazo en cuestión está sujeto a un control judicial en cuyo marco el juez de lo contencioso-administrativo debe efectuar una apreciación retrospectiva y comprobar desde cuándo los elementos de que disponía la ADCM en un momento dado eran suficientes para que se viera obligada a notificar el pliego de cargos y a iniciar, por tanto, la fase de instrucción contradictoria del procedimiento. Afirma que todo incumplimiento de este plazo da lugar a la anulación íntegra de la resolución de la ADCM adoptada al término del procedimiento de infracción. Asimismo, con arreglo al principio *non bis in idem*, esa autoridad ya no podrá iniciar un nuevo procedimiento de infracción relativo a la misma práctica, incluso cuando la empresa afectada nunca haya puesto fin a esta.

23 Según el tribunal remitente, la aplicación del plazo en cuestión menoscaba la autonomía de la ADCM al obligarla a instruir los asuntos de que conoce siguiendo un orden meramente cronológico, sin que pueda tener en cuenta las particularidades inherentes a cada asunto. Habida cuenta de la gran complejidad de la actividad de la ADCM, en particular en investigaciones sobre las prácticas de grandes agentes económicos, considera que anticipar excesivamente el inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento aumenta el riesgo de que esa autoridad no consiga recabar los elementos necesarios y suficientes para demostrar la infracción imputada.

24 Además, el tribunal remitente observa que, dado que la empresa afectada no está obligada, en virtud del Derecho nacional tal como lo interpreta el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), a demostrar que ha sufrido un perjuicio como consecuencia del inicio de la fase de instrucción contradictoria del procedimiento una vez transcurrido el plazo en cuestión, de ello se deriva una presunción *iuris et de iure* de vulneración del derecho de defensa de dicha empresa simplemente por ese incumplimiento del plazo.

25 En cualquier caso, el tribunal remitente señala que aplicar un plazo cuyo inicio dependa del caso concreto no es compatible con el principio de protección de la confianza legítima, a cuya observancia deben poder aspirar las empresas sancionadas.

26 Habida cuenta de estas consideraciones, el tribunal remitente duda de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de aplicar el plazo en cuestión a los procedimientos de instrucción relativos a infracciones cometidas en materia de abuso de posición dominante.

27 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 102 TFUE, a la luz de los principios de protección de la competencia y de eficacia de la actuación administrativa, en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la resultante de la aplicación del artículo 14 de la [Ley n.º 689/81], tal y como se interpreta efectivamente, que obliga a la [ADCM] a iniciar actuaciones de instrucción para constatar la existencia de un abuso de posición dominante en el plazo de caducidad de noventa días a partir del momento en que dicha autoridad tenga conocimiento de los elementos esenciales de la infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

28 C&T y Assarmatori consideran, en esencia, que la petición de decisión prejudicial es inadmisible, ya que la infracción imputada a C&T no se basa en una infracción del artículo 102 TFUE, sino únicamente del artículo 3 de la Ley n.º 287/90, que prohíbe, a nivel nacional, el abuso de posición dominante. Sostienen que la ADCM optó así por aplicar exclusivamente el Derecho nacional de la competencia. Además, estiman que es objeto de la cuestión planteada la solicitud de interpretación de una disposición de Derecho nacional, concretamente el artículo 14 de la Ley n.º 689/81, que resulta de la autonomía procesal de que disponen los Estados miembros y no presenta ningún vínculo con el Derecho sustantivo de la competencia.

29 A este respecto, es preciso señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en una situación en la que un operador económico haya sido sancionado por un abuso de posición dominante basándose únicamente en el Derecho nacional de la competencia, el Tribunal de Justicia puede ser competente, no obstante, para pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 102 TFUE cuando la citada disposición haya sido declarada aplicable por el Derecho nacional mediante una remisión al contenido de esa disposición del Derecho de la Unión. En efecto, cuando una normativa nacional se atiene, para resolver una situación puramente interna, a las soluciones aplicadas en Derecho de la Unión, existe un interés de la Unión manifiesto en que las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse [véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2020, Generics (UK) y otros, C-307/18, EU:C:2020:52, apartados 24 y 26 a 28 y jurisprudencia citada].

30 En el presente caso, de la petición de decisión prejudicial resulta que, en virtud del artículo 1, apartado 4, de la Ley n.º 287/90, la interpretación de las disposiciones del título I de esta Ley se efectuará sobre la base de los principios del Derecho de la Unión aplicables en materia de competencia. En este contexto, el tribunal remitente ha subrayado que el artículo 3 de dicha Ley tiene un alcance normativo equivalente, en el fondo, al del artículo 102 TFUE.

31 Así pues, es preciso señalar que las disposiciones del título I de la Ley n.º 287/90, entre las que figura el citado artículo 3, se atienen, para resolver una situación puramente interna, a las soluciones aplicadas en Derecho de la Unión en virtud, en particular, del artículo 102 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 2007, ETI y otros, C-280/06, EU:C:2007:775, apartado 23).

32 Por otro lado, el hecho de que las dudas del tribunal remitente no se refieran a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las disposiciones sustantivas del Derecho nacional de la competencia, que figuran en el título I de la Ley n.º 287/90, sino de la disposición procesal del artículo 14 de la Ley n.º 689/81, carece de relevancia alguna en cuanto a la admisibilidad de la presente petición.

33 En efecto, por una parte, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, según la jurisprudencia del Consiglio di Stato (Consejo de Estado), el artículo 14 de la Ley n.º 689/81 es declarado aplicable a las multas administrativas derivadas de la infracción de la Ley n.º 287/90 por el artículo 31, apartado 1, de esta. Por otra parte, una disposición del Derecho nacional que resulta de la autonomía procesal de un Estado miembro no queda sustraída a la aplicación del Derecho de la Unión, ya que la competencia de la que disponen los Estados miembros en cuanto a la adopción de esa disposición ha de ejercerse cumpliendo los requisitos que, a este respecto, establece este último Derecho.

34 En estas circunstancias, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

35 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado y tomar en consideración, si es preciso, normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2024, Direktor na Glavna direktsia Natsionalna politsia pri MVR — Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, apartado 31 y jurisprudencia citada).

36 Por una parte, según reiterada jurisprudencia, durante el período de transposición de una directiva, los Estados miembros destinatarios deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha directiva (sentencia de 25 de enero de 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, apartado 75 y jurisprudencia citada).

37 Dado que todas las autoridades de los Estados miembros están sujetas a la obligación de garantizar el pleno efecto de las disposiciones del Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales nacionales se hallan sometidos igualmente a la obligación de abstención mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia. Así pues, a partir de la fecha de entrada en vigor de una directiva, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben abstenerse, en la medida de lo posible, de interpretar su Derecho interno de un modo que pueda comprometer gravemente, tras la expiración del plazo de transposición de dicha directiva, la realización del objetivo

perseguido por esta [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de abril de 2024, Agencia Estatal de Administración Tributaria (Exclusión de los créditos públicos de la exoneración de deudas), C-687/22, EU:C:2024:287, apartados 47 y 48 y jurisprudencia citada].

38 En el caso de autos, la decisión de la ADCM de iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento de infracción respecto de C&T fue adoptada el 4 de agosto de 2020 y, por tanto, durante el plazo de transposición de la Directiva 2019/1. En efecto, de conformidad con sus artículos 34, apartado 1, y 36, esta Directiva entró en vigor el 3 de febrero de 2019 y los Estados miembros debían dar cumplimiento a lo dispuesto en ella a más tardar el 4 de febrero de 2021.

39 Pues bien, como se desprende del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2019/1, interpretado a la luz de sus considerandos 1, 6 y 8, esta Directiva establece, a efectos de la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE por las autoridades nacionales de competencia, ciertas garantías fundamentales dirigidas a permitir que esas autoridades actúen de manera plenamente eficaz en la aplicación efectiva de dichas disposiciones, especialmente con el fin de garantizar mercados competitivos abiertos y justos, de proteger a los consumidores y a las empresas de las prácticas contrarias a la competencia y de evitar que no se sancionen tales prácticas.

40 De ello se deduce que, para apreciar si la decisión de la ADCM de iniciar el procedimiento de instrucción contradictorio era extemporánea a la luz del plazo en cuestión, el tribunal remitente deberá, conforme a la doctrina derivada de los apartados 36 y 37 de la presente sentencia, tener en cuenta las disposiciones pertinentes de la Directiva 2019/1, de modo que procede responder a la cuestión prejudicial planteada tomando también en consideración dicho acto de la Unión.

41 Por otra parte, de la petición de decisión prejudicial no solo se desprende que los procedimientos de infracción incluidos en la Ley n.º 287/90 están sujetos al plazo en cuestión, sino también que el incumplimiento de ese plazo conlleva la anulación íntegra de la decisión final adoptada por la ADCM y la pérdida de la facultad que esta tiene de iniciar un nuevo procedimiento sobre los mismos hechos.

42 Por tanto, para darle una respuesta totalmente útil, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2019/1 y el artículo 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica contraria a la competencia tramitado por una autoridad nacional de competencia, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria de ese procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

43 A este respecto, procede recordar, de entrada, que, a falta de normativa específica de la Unión que regule los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales de competencia, corresponde a los Estados miembros establecer y aplicar las normas procedimentales nacionales en este ámbito (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartados 43 a 45).

44 No obstante, si bien el establecimiento y la aplicación de estas normas son de la competencia de los Estados miembros, estos deben ejercer tal competencia respetando el Derecho de la Unión. Habida cuenta del principio de efectividad, no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución de ese Derecho y, específicamente en el ámbito del Derecho de la competencia, deben velar por que las normas que establecen o aplican no menoscaben la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 46 y jurisprudencia citada).

45 Procede considerar que la fijación de plazos procedimentales razonables en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales de competencia es compatible con el Derecho de la Unión. En efecto, tales plazos razonables se establecen en interés tanto de las empresas afectadas como de dichas autoridades, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, sin que esos plazos hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 48).

46 De ese modo, las normas nacionales que fijan los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales de competencia deben tender, con observancia del principio de seguridad jurídica, a que los asuntos sean tramitados dentro de un plazo razonable, si bien sin conllevar que se ponga en peligro la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE y de la Directiva 2019/1 en el ordenamiento jurídico interno (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 49).

47 Para determinar si un régimen nacional de plazos respeta ese equilibrio, han de tomarse en consideración, en particular, la duración del plazo y todas las modalidades de su aplicación, tales como la fecha a partir de la cual se inicia, los mecanismos previstos para determinar su inicio y los que permiten su suspensión o su interrupción (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 50, y de 10 de junio de 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, apartado 30).

48 También deben tenerse en cuenta las circunstancias particulares de los asuntos comprendidos en el ámbito del Derecho de la competencia y, más en concreto, la circunstancia de que tales asuntos requieren, en principio, que se realice un análisis fáctico y económico complejo (sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 51).

49 Por otro lado, para fijar los límites temporales razonables que regulan los procedimientos tramitados por las autoridades nacionales de competencia que tienen como objetivo sancionar las prácticas contrarias a la competencia, el principio de seguridad jurídica obliga a los Estados miembros a establecer un régimen de plazos suficientemente preciso, claro y previsible que permita a todos los actores implicados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que la normativa en cuestión les imponen y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse, por analogía, las sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 49; de 3 de junio de 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, apartado 48, y de 7 de marzo de 2024, Die Länderbahn y otros, C-582/22, EU:C:2024:213, apartado 66).

50 En este contexto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los procedimientos por infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE tramitados por la Comisión se desprende que la observancia del principio del plazo razonable se impone, en principio, en todas las etapas incluidas en dichos procedimientos (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, EU:C:2002:582, apartados 199 y 230, y de 21 de septiembre de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, C-105/04 P, EU:C:2006:592, apartados 37 a 39).

51 Por razones análogas, al fijar los plazos procedimentales en materia de establecimiento de las infracciones y de imposición de sanciones por las autoridades nacionales de competencia, los Estados miembros no solo pueden establecer normas generales de prescripción aplicables al procedimiento de infracción en su conjunto, sino también, en su caso, plazos que delimiten el desarrollo de determinadas etapas de este procedimiento, como la de la fase previa a la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada, siempre que tales plazos se ajusten a las exigencias mencionadas en los apartados 46 a 49 de la presente sentencia.

52 Procede recordar al respecto que el carácter razonable de la duración de esta fase debe apreciarse, en principio, en función de las circunstancias propias de cada asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 82). Más concretamente, la duración del plazo procedimental que delimite dicha fase debe ser materialmente suficiente para garantizar el buen desarrollo de esta [véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de octubre de 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, apartado 29, y de 9 de septiembre de 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Desestimación de una solicitud posterior — Plazo para interponer el recurso), C-651/19, EU:C:2020:681, apartado 57].

53 Hay que recordar también que, en los procedimientos por infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE tramitados por la Comisión, la fase de investigación preliminar, que se extiende hasta el pliego de cargos, está destinada no solo a permitir que esta institución reúna todos los elementos pertinentes que confirmen o no la existencia de una infracción de las normas sobre competencia, sino también a que adopte una postura sobre la orientación y la continuación que proceda dar al procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, EU:C:2002:582, apartado 182, y de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 113).

54 Si bien la complejidad de un procedimiento en materia de competencia puede justificar que su fase preliminar se dilate en el tiempo (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 62, y de 17 de noviembre de 2022, Irish Wind Farmers' Association y otros/Comisión, C-578/21 P, EU:C:2022:898, apartado 88), la Comisión no está autorizada a perpetuar un estado de inactividad durante esta fase del procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, EU:C:1997:159, apartado 36, y de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 81).

55 Además, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental de Derecho de la Unión que debe ser observado en el contexto de los procedimientos administrativos a los que se aplique el Derecho de la Unión. En el marco de un procedimiento por infracción de las normas de

competencia, el pliego de cargos es la garantía esencial a este respecto (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de octubre de 2017, Global Steel Wire y otros/Comisión, C-457/16 P y C-459/16 P a C-461/16 P, EU:C:2017:819, apartados 139 y 140; de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros, C-358/16, EU:C:2018:715, apartado 60, y de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 56). Así lo confirma el artículo 3, apartado 3, segunda frase, de la Directiva 2019/1, en virtud del cual los Estados miembros garantizarán que las autoridades nacionales de competencia comuniquen sus objeciones antes de adoptar una decisión que tenga por objeto constatar una infracción de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE y ordenar su cese.

56 De ello se deduce que las consideraciones que figuran en los apartados 53 a 55 de la presente sentencia también son pertinentes en un procedimiento administrativo tramitado, a nivel nacional, por una autoridad nacional de competencia con el fin de reprimir una infracción del artículo 102 TFUE.

57 Pues bien, a fin de cumplir eficazmente su obligación de aplicar el Derecho de la Unión en materia de competencia, las autoridades nacionales de competencia deben poder establecer un orden de prioridades entre las denuncias que se presenten ante ellas y disponen, para ello, de un amplio margen de apreciación (véanse, por analogía, las sentencias de 14 de diciembre de 2000, Masterfoods y HB, C-344/98, EU:C:2000:689, apartado 46, y de 19 de septiembre de 2013, EFIM/Comisión, C-56/12 P, EU:C:2013:575, apartados 72 y 83).

58 El reconocimiento de ese amplio margen de apreciación también se justifica a la luz de la Directiva 2019/1, cuyo artículo 5, apartados 1 y 2, establece, en esencia, que las autoridades nacionales de competencia deben tener los recursos necesarios que les permitan realizar investigaciones con vistas a la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, cooperar en la red europea de competencia contemplada en el artículo 2, apartado 1, punto 5, de dicha Directiva y adoptar decisiones que persigan, en particular, la erradicación de las infracciones de las referidas disposiciones y la imposición de sanciones.

59 Para poder cumplir esas tareas respetando su independencia operativa, las citadas autoridades deben tener la facultad, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2019/1, de establecer sus prioridades. Como se desprende del considerando 23 de esta Directiva, tal facultad persigue que dichas autoridades puedan hacer un uso eficaz de sus recursos y centrarse en la prevención y erradicación de las conductas contrarias a la competencia en el mercado interior.

60 Tanto de la propia finalidad de la fase anterior a la notificación del pliego de cargos de un procedimiento de infracción en materia de competencia como del amplio margen de apreciación de que deben disponer las autoridades nacionales de competencia en el establecimiento de las prioridades en sus procedimientos de aplicación del artículo 102 TFUE resulta que, en esta fase del procedimiento, esas autoridades no solo deben poder realizar todas las diligencias de prueba previas y las apreciaciones fácticas y jurídicas a menudo complejas que precisen para evaluar si está justificado el inicio de la fase de instrucción contradictoria, sino que también deben poder elegir, en los procedimientos de infracción en curso, en función del orden de prioridades que deseen establecer, en ejercicio de su independencia operativa, el momento más oportuno para iniciar, en su caso, la fase de instrucción contradictoria de dichos procedimientos.

61 Así pues, las autoridades nacionales de competencia deben tener la posibilidad de retrasar temporalmente el inicio de la fase de instrucción contradictoria en un procedimiento dado, una vez que ya hayan determinado la existencia de los elementos esenciales de la supuesta infracción. Tal posibilidad es conforme al objetivo de que la autoridad de que se trate pueda tramitar

adecuadamente todos los procedimientos de infracción de los que conoce. También puede contribuir a un uso eficaz de los recursos disponibles y a fomentar la cooperación adecuada en la red europea de competencia. Sin embargo, tal aplazamiento temporal no puede conllevar que se incumpla el plazo razonable en el que se debe concluir la fase anterior a la notificación del pliego de cargos de un procedimiento de infracción.

62 Por otro lado, en el ejercicio de su autonomía de procedimiento, los Estados miembros no solo deben garantizar la plena efectividad del Derecho de la competencia de la Unión y de la persecución y represión de sus infracciones, sino también el respeto de los derechos fundamentales, en particular el respeto del derecho de defensa de las empresas objeto de los procedimientos de infracción (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de diciembre de 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, apartado 63, y de 5 de junio de 2018, Kolev y otros, C-612/15, EU:C:2018:392, apartado 98).

63 De conformidad con el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva 2019/1, el ejercicio de las competencias que, en virtud de esta Directiva, se han de reconocer a las autoridades nacionales de competencia está sujeto a salvaguardias adecuadas en lo relativo a los derechos de defensa de las empresas, en particular el derecho a ser oído.

64 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la excesiva duración de la fase anterior a la notificación del pliego de cargos puede incidir en las futuras posibilidades de defensa de las empresas afectadas, en particular menoscabando su derecho de defensa en la fase de instrucción contradictoria del procedimiento de infracción del que son objeto. En efecto, cuanto más tiempo transcurre entre una medida de investigación preliminar y la notificación del pliego de cargos, tanto más probable resulta que eventuales pruebas de descargo de la infracción imputada en este pliego de cargos ya no puedan reunirse, o solo con dificultad (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, C-105/04 P, EU:C:2006:592, apartado 49).

65 Así pues, si bien unos plazos procedimentales razonables pretenden garantizar, en particular, el ejercicio efectivo del derecho de defensa de las empresas objeto de un procedimiento de infracción, no es menos cierto que las normativas nacionales que establecen plazos procedimentales en materia de imposición de sanciones por las autoridades nacionales de competencia deben adaptarse a las particularidades del Derecho de la competencia de la Unión y a los objetivos de la aplicación de ese Derecho por las personas encargadas de ello, a fin de no socavar la plena efectividad de este (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 52).

66 En el caso de autos, como se desprende de la petición de decisión prejudicial, la ADCM está obligada a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos en un plazo fijo de noventa días a partir de la determinación de los elementos esenciales de la supuesta infracción. Además, el incumplimiento del plazo en cuestión conlleva, por una parte, la anulación íntegra, de manera automática, de la decisión final adoptada por la ADCM al término del procedimiento de infracción, tanto en lo relativo a la erradicación de la conducta contraria a la competencia como a las sanciones impuestas a la empresa afectada. Por otra parte, en virtud del principio *non bis in idem*, esa autoridad se verá definitivamente impedida para iniciar un nuevo procedimiento de infracción por la misma conducta contraria a la competencia. Como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, el

objetivo de esta normativa es salvaguardar el derecho de defensa de las empresas durante el procedimiento de infracción del que son objeto, informándolas a su debido tiempo de los cargos que se les imputan.

67 Como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 107 a 109 de sus conclusiones, la aplicación del plazo en cuestión podría obligar a la ADCM a tener que tramitar de forma indiferenciada todos los procedimientos de infracción de los que conoce sin tomar en consideración las circunstancias propias de cada procedimiento y siguiendo, en cambio, únicamente un orden cronológico, lo que le impediría establecer y ejecutar prioridades en sus procedimientos de aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. De este modo, la citada autoridad podría verse obligada a iniciar procedimientos de instrucción sobre unas bases fácticas y jurídicas inciertas o a priorizar la tramitación de determinadas categorías de expedientes que los recursos de que disponga le permitan tramitar más allá de la fase de la investigación preliminar, en su caso, en detrimento de expedientes especialmente complejos y perjudiciales para la libre competencia en el mercado interior. Semejante menoscabo de la independencia operativa de la ADCM será más verosímil aún en aquellas situaciones en las que el inicio del plazo, cuyas modalidades de activación resulten ser, por lo demás, poco precisas, claras y previsibles tanto para esa autoridad como para la empresa afectada, coincida con la primera denuncia de la supuesta infracción ante la referida autoridad, con lo que esta se verá obligada a instruir el expediente inmediatamente.

68 Además, las consecuencias relacionadas con el incumplimiento del plazo en cuestión pueden impedir a la ADCM cooperar plenamente en el seno de la red europea de competencia, que, como resulta del artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2019/1, interpretado a la luz de su considerando 2, está formada por las autoridades nacionales de competencia y la Comisión con vistas a una estrecha cooperación en lo relativo a la aplicación y ejecución de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

69 En efecto, como han alegado acertadamente la ADCM y la Comisión en sus observaciones escritas, puede resultar necesario que las autoridades nacionales de competencia, en particular en caso de denuncias o de solicitudes de clemencia dirigidas a varias autoridades nacionales de competencia, se coordinen entre sí y con la Comisión en el marco de esa red, con la finalidad de garantizar un reparto óptimo de los asuntos entre las diferentes autoridades dentro de la red y evitar que se tramiten procedimientos paralelos sobre los mismos hechos. Pues bien, en el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que la ADCM pueda suspender o interrumpir el plazo en cuestión.

70 En este contexto, procede recordar asimismo que, de conformidad con el artículo 29, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2019/1, se deben suspender o interrumpir los plazos de prescripción para la imposición de multas o multas coercitivas por las autoridades nacionales de competencia mientras dure el procedimiento de aplicación ante las autoridades nacionales de competencia de otros Estados miembros o ante la Comisión con respecto a una infracción relativa a la misma práctica contraria a la competencia.

71 Por otro lado, es preciso señalar, por una parte, que no se puede vulnerar en ningún caso el derecho de defensa de las empresas que son objeto de un procedimiento de infracción simplemente porque se incumpla el plazo en cuestión.

72 En efecto, como indicó, en esencia, el Abogado General en el punto 131 de sus conclusiones, si bien es cierto que debe evitarse que el derecho de defensa de una empresa quede irremediablemente comprometido durante la fase preliminar de un procedimiento de infracción en materia de competencia, esa empresa podrá, en cualquier caso, seguir ejerciendo efectivamente su derecho de defensa, siempre que se garantice que la autoridad nacional de competencia no pueda adoptar ninguna decisión contra ella sin haber llevado a cabo una fase de instrucción contradictoria en la que la referida sociedad haya podido hacer valer plenamente su derecho de defensa.

73 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que un régimen nacional de prescripción que, por razones que le son inherentes, obsta de manera sistémica a la imposición de sanciones efectivas y disuasorias por infracciones del Derecho de la competencia de la Unión puede hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la aplicación de las normas de competencia. En consecuencia, ha considerado que era contraria al principio de efectividad una normativa nacional que establecía un plazo de prescripción cuya aplicación, habida cuenta de la elevada complejidad de los asuntos comprendidos en el Derecho de la competencia, podía crear un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones de ese Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartados 53 y 56).

74 Procede señalar también que, en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2019/1, interpretado a la luz de su considerando 40, las autoridades nacionales de competencia deben tener la facultad de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas que, de forma deliberada o por negligencia, infrinjan los artículos 101 TFUE o 102 TFUE.

75 Pues bien, como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 137 a 139 de sus conclusiones, las consecuencias que la normativa nacional controvertida en el litigio principal atribuye al incumplimiento del plazo en cuestión parece que pueden generar un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones del Derecho de la competencia de la Unión. Así, en efecto, esa normativa nacional podría conllevar que un número importante de infracciones probadas de las normas de competencia no fueran objeto de sanciones eficaces y disuasorias. Por otro lado, la circunstancia de que la ADCM no pueda iniciar un nuevo procedimiento de infracción con la finalidad de adoptar tales sanciones podría incitar, de hecho, a las empresas a mantener prácticas contrarias a la competencia, comprometiendo de este modo gravemente la aplicación eficaz, por parte de las autoridades nacionales de competencia, de las normas del Derecho de la competencia de la Unión.

76 En estas circunstancias, habida cuenta de las consideraciones que figuran en los apartados 67 a 69 y 75 de la presente sentencia, la aplicación del plazo en cuestión a la actividad de la ADCM puede suponer un menoscabo de la independencia operativa de dicha autoridad y crear un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones del artículo 102 TFUE. De ello se deduce que las disposiciones nacionales que establecen el plazo en cuestión pueden comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por la Directiva 2019/1.

77 Además, es necesario precisar que una interpretación del Derecho nacional según la cual las consecuencias del incumplimiento del plazo en cuestión por parte de la ADCM se limiten a la pérdida de la potestad sancionadora de dicha autoridad, quedando esta, por tanto, en condiciones de ordenar a las empresas que pongan fin a su conducta contraria a la competencia, no permite, sin embargo, excluir la existencia de tal riesgo de impunidad ni garantizar la

aplicación eficaz de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. En efecto, tales límites a la acción de las autoridades nacionales de competencia son incompatibles tanto con la obligación de los Estados miembros de adoptar y garantizar la ejecución de un régimen de sanciones eficaces y disuasorias, establecida por el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2019/1, como con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en caso de que se acredite la existencia de una infracción de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE, únicamente en situaciones del todo excepcionales, en particular cuando la empresa implicada haya participado en un programa nacional de clemencia y su cooperación haya sido determinante para la detección y sanción efectiva de la práctica contraria a la competencia, la autoridad nacional de competencia podrá limitarse a declarar que existe dicha infracción sin imponer una multa a la empresa implicada (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 2022, Nordzucker y otros, C-151/20, EU:C:2022:203, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 18 de enero de 2024, Lietuvos notarų rūmai y otros, C-128/21, EU:C:2024:49, apartado 108).

78 Puesto que, según el tribunal remitente, la aplicación del plazo en cuestión en el litigio principal resulta de una determinada interpretación del Derecho nacional por parte de un tribunal superior, procede añadir también que, para garantizar la efectividad del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión, el principio de primacía obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho interno de manera conforme con el Derecho de la Unión [sentencias de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 70 y jurisprudencia citada, y de 12 de octubre de 2023, Z. (Derecho a obtener un duplicado del contrato de crédito), C-326/22, EU:C:2023:775, apartado 34 y jurisprudencia citada].

79 Así pues, al aplicar el Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, a fin de garantizar la plena efectividad de dichas disposiciones y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por estas [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 71 y jurisprudencia citada, y de 22 de septiembre de 2022, Vicente (Acción de pago de honorarios de abogado), C-335/21, EU:C:2022:720, apartado 72 y jurisprudencia citada].

80 Así pues, corresponde al tribunal remitente interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho nacional, en particular el artículo 31 de la Ley n.º 287/90 y el artículo 14 de la Ley n.º 689/81, de conformidad con el Derecho de la Unión a fin de garantizar su plena efectividad. La exigencia de interpretación conforme obliga a dicho tribunal a modificar, en caso necesario, una jurisprudencia reiterada cuando esta se base en una interpretación del Derecho interno incompatible con los objetivos de una disposición del Derecho de la Unión y, a tal efecto, a dejar inaplicada, de oficio, cualquier interpretación adoptada por un órgano jurisdiccional superior, incluso supremo, que lo vincule, con arreglo a su Derecho nacional, si esa interpretación no es compatible con el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 78 y jurisprudencia citada; de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, apartado 58, y de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, apartados 108 y 110).

81 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 4, apartado 5, y 13, apartado 1, de la Directiva 2019/1 y el artículo 102 TFUE, a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica contraria a la competencia tramitado por una autoridad nacional de competencia, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria de ese procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

Costas

82 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

Los artículos 4, apartado 5, y 13, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, y el artículo 102 TFUE, a la luz del principio de efectividad,

deben interpretarse en el sentido de que

se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica contraria a la competencia tramitado por una autoridad nacional de competencia, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria de ese procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta infracción, pudiendo estos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

Firmas