Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

de 9 de noviembre de 2022 *

«Competencia — Prácticas colusorias — Mercado de los redondos para hormigón — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 65 CA, tras la expiración del Tratado CECA, sobre la base el Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Fijación de los precios — Limitación y control de la producción y de las ventas — Decisión adoptada a raíz de la anulación de decisiones anteriores — Celebración de una nueva audiencia en presencia de las autoridades de competencia de los Estados miembros — Derecho de defensa — Principio de buena administración — Plazo razonable — Obligación de motivación — Proporcionalidad — Principio *non bis in idem* — Excepción de ilegalidad — Prueba de la participación en la práctica colusoria — Circunstancias agravantes — Reincidencia — Circunstancias atenuantes — Igualdad de trato — Competencia jurisdiccional plena»

En el asunto T-667/19,

Ferriere Nord SpA, con domicilio social en Osoppo (Italia), representada por la Sra. W. Viscardini, el Sr. G. Donà y la Sra. B. Comparini, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Rossi y G. Conte y por la Sra. C. Sjödin, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. Moretto, abogado,

parte demandada,

Apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. O. Segnana y la Sra. E. Ambrosini, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita, con carácter principal, la anulación de la Decisión C(2019) 4969 final de la Comisión, de 4 de julio de 2019, relativa a una violación del artículo 65 del Tratado CECA (Asunto AT.37956 — Redondos para hormigón), y, con carácter subsidiario, la reducción del importe de la multa impuesta a la demandante,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise y P. Nihoul (Ponente), la Sra. R. Frendo y el Sr. J. Martín y Pérez de Nanclares, Jueces;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de junio de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia [1]

I. Antecedentes del litigio

1 La demandante, Ferriere Nord SpA, es una sociedad italiana que opera en el sector de los redondos para hormigón desde abril de 1992.

A. Primera decisión de la Comisión (2002)

2 De octubre a diciembre de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas efectuó inspecciones, con arreglo al artículo 47 CA, en empresas italianas fabricantes de redondos para hormigón, entre ellas la demandante, y en una asociación de empresas, la Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (Federación de Empresas Siderúrgicas Italianas; en lo sucesivo, «Federacciai»). También les dirigió solicitudes de información de conformidad con dicha disposición.

3 El 26 de marzo de 2002, la Comisión incoó un procedimiento con arreglo al artículo 65 CA y formuló cargos, en virtud del artículo 36 CA (en lo sucesivo, «pliego de cargos»), que fueron notificados, en particular, a la demandante. Esta respondió al pliego de cargos el 31 de mayo de 2002.

4 El 13 de junio de 2002 tuvo lugar una audiencia de las partes en el procedimiento administrativo.

5 El 12 de agosto de 2002, la Comisión formuló cargos adicionales (en lo sucesivo, «pliego de cargos adicional») contra las mismas destinatarias, sobre la base del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos [81 CE] y [82 CE] (DO 1962, P 13, p. 204; EE 08/01, p. 22). En dicho pliego de cargos explicaba su postura acerca de la continuación del procedimiento tras la expiración del Tratado CECA, el 23 de julio de 2002. La demandante respondió al pliego de cargos adicional el 20 de septiembre de 2002.

6 El 30 de septiembre de 2002 tuvo lugar una nueva audiencia de las partes en el procedimiento administrativo en presencia de las autoridades de competencia de los Estados miembros. Dicha audiencia versaba sobre el objeto del pliego de cargos adicional, esto es, las consecuencias jurídicas de la expiración del Tratado CECA sobre la continuación del procedimiento.

[1] Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

7 Al término del procedimiento administrativo, la Comisión adoptó la Decisión C(2002) 5087 final, de 17 de diciembre de 2002, relativa a un procedimiento incoado con arreglo al artículo 65 del Tratado CECA (COMP/37.956 — Redondos para hormigón) (en lo sucesivo, «Decisión de 2002»), dirigida a la Federacciai y a ocho empresas, entre ellas la demandante. En dicha Decisión declaró que, entre diciembre de 1989 y julio de 2000, estas últimas habían aplicado un acuerdo único, complejo y continuado en el mercado italiano de los redondos para hormigón en barras o en rollos (en lo sucesivo, «redondos para hormigón») que tenía como objeto o efecto la fijación de los precios y la limitación o el control de la producción o de las ventas, en contra de lo dispuesto en el artículo 65 CA, apartado 1.

8 Por lo que se refiere a la participación de la demandante en la infracción, la Comisión señaló que se extendía del 1 de abril de 1993 al 4 de julio de 2000. Por ello, le impuso una multa de un importe de 3,57 millones de euros. Este importe incluía una reducción del 20 % de la multa en favor de la demandante, con arreglo al punto D, apartado 1, de la Comunicación de la Comisión relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con acuerdos entre empresas (DO 1996, C 207, p. 4), que establece la posibilidad de que gocen de una reducción de la multa que hubiesen debido abonar las empresas que cooperen facilitando a la Comisión, antes del envío del pliego de cargos, información, documentos u otros elementos de prueba que contribuyan a confirmar la existencia de la infracción.

9 El 10 de marzo de 2003, la demandante interpuso ante el Tribunal General un recurso contra la Decisión de 2002. El Tribunal General anuló dicha Decisión por lo que respecta a la demandante (sentencia de 25 de octubre de 2007, Ferriere Nord/Comisión, T-94/03, no publicada, EU:T:2007:320) y a las demás empresas destinatarias, debido a que la base jurídica utilizada, es decir, el artículo 65 CA, apartados 4 y 5, ya no estaba en vigor en el momento de la adopción de dicha Decisión. Por ello, la Comisión no tenía competencia, en virtud de tales disposiciones, para declarar y sancionar una infracción del artículo 65 CA, apartado 1, una vez expirado el Tratado CECA. El Tribunal General no examinó los demás aspectos de dicha Decisión.

10 La Decisión de 2002 adquirió firmeza con respecto a la Federacciai, que no interpuso recurso ante el Tribunal General.

B. Segunda decisión de la Comisión (2009)

11 Mediante escrito de 30 de junio de 2008, la Comisión informó a la demandante y a las demás empresas afectadas de su intención de adoptar una nueva decisión, corrigiendo la base jurídica utilizada. Precisó además que dicha decisión estaría basada en las pruebas presentadas en el pliego de cargos y en el pliego de cargos adicional. Requerida por la Comisión, la demandante presentó observaciones escritas el 1 de agosto de 2008.

12 Mediante faxes de 24 de julio y 25 de septiembre de 2008, y posteriormente de 13 de marzo, 30 de junio y 27 de agosto de 2009, la Comisión solicitó a la demandante información sobre el accionariado y la situación patrimonial de la empresa. La demandante respondió a estas solicitudes de información, respectivamente, mediante correos electrónicos de 1 de agosto y 1 de octubre de 2008 y, posteriormente, de 18 de marzo, 1 de julio y 8 de septiembre de 2009.

13 El 30 de septiembre de 2009, la Comisión adoptó la Decisión C(2009) 7492 final, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 65 del Tratado CECA (Asunto COMP/37.956 — Redondos para hormigón — Readopción), dirigida a las mismas empresas que en la Decisión de 2002, entre ellas la demandante. Esta Decisión fue adoptada con arreglo a las normas de

procedimiento del Tratado CE y del 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). Se basaba en las pruebas mencionadas en el pliego de cargos y en el pliego de cargos adicional y reproducía, en esencia, el contenido y las conclusiones de la Decisión de 2002. En particular, no se modificaba el importe de la multa impuesta a la demandante de 3,57 millones de euros.

14 El 8 de diciembre de 2009, la Comisión adoptó una decisión modificativa, que contenía en anexo los cuadros que mostraban las variaciones de precios omitidas en su Decisión de 30 de septiembre de 2009 y que corregía las remisiones a los números de dichos cuadros efectuadas en ocho notas a pie de página.

15 El 19 de febrero de 2010, la demandante interpuso un recurso ante el Tribunal General contra la Decisión de la Comisión de 30 de septiembre de 2009, en su versión modificada (en lo sucesivo, «Decisión de 2009»). El 9 de diciembre de 2014, el Tribunal General redujo a 3,42144 millones de euros el importe de la multa impuesta a la demandante, basándose en que esta no había participado, durante tres años, en la parte del acuerdo relativa a la limitación o al control de la producción o de las ventas, y desestimó el recurso en todo lo demás (sentencia de 9 de diciembre de 2014, Ferriere Nord/Comisión, T-90/10, no publicada, EU:T:2014:1035). El Tribunal General anuló parcialmente la Decisión de 2009 respecto a otra de sus destinatarias, redujo el importe de la multa impuesta a otra de sus destinatarias y desestimó los demás recursos interpuestos.

16 El 20 de febrero de 2015, la demandante interpuso un recurso de casación contra la sentencia de 9 de diciembre de 2014, Ferriere Nord/Comisión (T-90/10, no publicada, EU:T:2014:1035). Mediante sentencia de 21 de septiembre de 2017, Ferriere Nord/Comisión (C-88/15 P, EU:C:2017:716), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General y la Decisión de 2009 por lo que respecta, en particular, a la demandante.

17 En la sentencia de 21 de septiembre de 2017, Ferriere Nord/Comisión (C-88/15 P, EU:C:2017:716), el Tribunal de Justicia declaró que, cuando se adoptaba una decisión tomando como base el Reglamento n.º 1/2003, era preciso que el procedimiento que desembocaba en esa decisión respetase las normas de procedimiento establecidas en ese Reglamento y en el Reglamento (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, L 123, p. 18), aunque dicho procedimiento se hubiera iniciado antes de su entrada en vigor.

18 Pues bien, el Tribunal de Justicia declaró en dicha sentencia que la audiencia de 13 de junio de 2002, la única que se refería al fondo del asunto, no podía considerarse conforme con los requisitos de procedimiento relativos a la adopción de una decisión basada en el Reglamento n.º 1/2003 sin la participación de las autoridades de competencia de los Estados miembros.

19 El Tribunal de Justicia concluyó que el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho al considerar que la Comisión no estaba obligada a organizar una nueva audiencia antes de adoptar la Decisión de 2009, debido a que las empresas ya habían tenido la posibilidad de ser oídas en las audiencias de 13 de junio y de 30 de septiembre de 2002.

20 En su sentencia de 21 de septiembre de 2017, Ferriere Nord/Comisión (C-88/15 P, EU:C:2017:716), el Tribunal de Justicia recordó la importancia de la celebración de una audiencia a petición de las partes afectadas, a la que debe invitarse a las autoridades de competencia de los Estados miembros, constituyendo su omisión un vicio sustancial de forma.

21 El Tribunal de Justicia declaró que, puesto que no se había respetado este derecho explicitado en el Reglamento n.º 773/2004, no era necesario que la empresa cuyo derecho había sido vulnerado demostrase que esa vulneración había podido influir, en perjuicio suyo, en el desarrollo del procedimiento y en el contenido de la Decisión controvertida.

22 El Tribunal de Justicia también anuló otras sentencias del Tribunal General, adoptadas el 9 de diciembre de 2014, que se pronunciaban sobre la legalidad de la Decisión de 2009, así como esta Decisión, con respecto a otras cuatro empresas, por los mismos motivos. En cambio, la Decisión de 2009 adquirió firmeza para las empresas destinatarias que no interpusieron recurso de casación contra las citadas sentencias.

C. Tercera decisión de la Comisión (2019)

23 Mediante escrito de 15 de diciembre de 2017, la Comisión informó a la demandante de su intención de reanudar el procedimiento administrativo y de organizar, en este contexto, una nueva audiencia de las partes en dicho procedimiento en presencia de las autoridades de competencia de los Estados miembros.

24 Mediante escrito de 1 de febrero de 2018, la demandante presentó observaciones en las que alegaba que la Comisión no estaba facultada para reanudar el procedimiento administrativo y la instaba, en consecuencia, a que no lo reanudara.

25 El 23 de abril de 2018, la Comisión celebró una nueva audiencia en cuanto al fondo del asunto, en la que participaron, en presencia de las autoridades de competencia de los Estados miembros y del consejero auditor, la demandante y otras tres empresas destinatarias de la Decisión de 2009.

26 Mediante escritos de 19 de noviembre de 2018 y de 17 de enero y 6 de mayo de 2019, la Comisión envió a la demandante tres solicitudes de información relativas a su accionariado y a su situación patrimonial. La demandante respondió a estas solicitudes de información mediante escritos de 10 de diciembre de 2018 y de 31 de enero y 9 de mayo de 2019, respectivamente.

27 El 21 de junio de 2019, la demandante participó en una reunión con los servicios de la Comisión durante la cual estos indicaron que habían decidido proponer al colegio de comisarios la adopción de una nueva decisión sancionadora, pero que, a la vista del plazo objetivamente dilatado, propondrían la aplicación de una circunstancia atenuante extraordinaria.

28 El 4 de julio de 2019, la Comisión adoptó la Decisión C(2019) 4969 final, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 65 del Tratado CECA (Asunto AT.37956 — Redondos para hormigón) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), dirigida a las cinco empresas respecto a las cuales se había anulado la Decisión de 2009, esto es, además de la demandante, Alfa Acciai SpA, Feralpi Holding SpA (anteriormente Feralpi Siderurgica SpA y Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA (anteriormente Riva Acciaio SpA y posteriormente Riva Fire SpA; en lo sucesivo, «Riva»), Valsabbia Investimenti SpA y Ferriera Valsabbia SpA.

29 Mediante la Decisión impugnada, la Comisión apreció la misma infracción que la que había sido objeto de la Decisión de 2009, si bien redujo en un 50 % las multas impuestas a las empresas destinatarias debido a la duración del procedimiento. Además, la demandante se benefició de una reducción adicional del 6 % de la multa, pues no había participado en la parte del acuerdo

relativa a la limitación o al control de la producción o de las ventas durante un determinado período. Mediante el artículo 2 de la Decisión impugnada, impuso consecuentemente a la demandante una multa de un importe de 2,237 millones de euros.

30 El 8 de julio de 2019, se notificó a la demandante una copia incompleta de la Decisión impugnada, que solo incluía sus páginas impares, lo que aquella señaló a la Comisión mediante escrito de 9 de julio de 2019.

31 El 18 de julio de 2019 fue notificada a la demandante una versión completa de la Decisión impugnada.

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

32 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 30 de septiembre de 2019, la demandante interpuso el presente recurso.

33 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 13 de enero de 2020, el Consejo de la Unión Europea solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante decisión de 11 de febrero de 2020, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal General admitió dicha intervención. El Consejo presentó el escrito de formalización de la intervención y la demandante presentó sus observaciones al mismo dentro del plazo señalado. La Comisión no formuló observaciones al escrito de formalización de la intervención.

34 A propuesta de la Sala Cuarta, el Tribunal General decidió, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

35 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal General (Sala Cuarta ampliada) decidió iniciar la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló preguntas por escrito a las partes y les pidió que presentasen ciertos documentos. Las partes respondieron a esas preguntas y peticiones de presentación de documentos dentro del plazo señalado.

36 En la vista de 4 de junio de 2021, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas escritas y orales formuladas por el Tribunal General. Durante la vista, a raíz de una pregunta del Tribunal General, la demandante aceptó que se renumeraran los motivos invocados en la demanda en apoyo del presente recurso a efectos de la redacción de la sentencia, lo que se hizo constar en el acta de la vista.

37 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Con carácter principal, anule la Decisión impugnada en la medida en que la afecta.

– Con carácter subsidiario, anule parcialmente la Decisión impugnada y reduzca el importe de la multa que se le impone.

– Condene en costas a la Comisión y al Consejo.

38 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

39 El Consejo solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso en la medida en que se basa en la excepción de ilegalidad del artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003.

– Condene en costas a la demandante.

III. Fundamentos de Derecho

40 En apoyo de su recurso, la demandante formula nueve motivos, que se pueden dividir en dos grupos.

41 En el primer grupo se invocan con carácter principal seis motivos que persiguen la anulación de la Decisión impugnada:

– el primero se basa en la vulneración del derecho de defensa y en la infracción de ciertas normas de procedimiento en la audiencia de 23 de abril de 2018;

– el segundo se funda en la negativa de la Comisión, contraria a Derecho, a verificar, antes de adoptar la Decisión impugnada, la compatibilidad de dicha Decisión con el principio del plazo razonable del procedimiento;

– el tercero tiene como fundamento la violación del principio del plazo razonable del procedimiento;

– el cuarto tiene su base en el incumplimiento de la obligación de motivación, en exceso de poder y en la violación del principio de proporcionalidad;

– el quinto está basado en la violación del principio *non bis in idem*;

– el sexto se fundamenta en la ilegalidad del régimen de prescripción establecido en el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003.

42 En el segundo grupo se invocan otros tres motivos más con carácter subsidiario que persiguen la anulación parcial la Decisión impugnada y la correlativa reducción del importe de la multa impuesta a la demandante:

– el séptimo se basa en la vulneración de las normas sobre la carga de la prueba y en la violación del principio *in dubio pro reo* en cuanto a los comportamientos imputados a la demandante;

– el octavo tiene como fundamento la ilegalidad del incremento del importe de la multa por causa de reincidencia;

– el noveno se basa en la violación del principio de igualdad de trato en lo que respecta a la consideración de las circunstancias atenuantes y en la extemporaneidad de los motivos que justifican la concesión de una reducción de la multa.

A. Sobre la pretensión de anulación

[*omissis*]

2. Segundo motivo, basado en la negativa de la Comisión, contraria a Derecho, a verificar, antes de adoptar la Decisión impugnada, la compatibilidad de esta Decisión con el principio del plazo razonable del procedimiento

[*omissis*]

a) Primera imputación, basada en un error de Derecho

199 La demandante sostiene que la Comisión infringió el artículo 41 de la Carta al no apreciar, antes de adoptar la Decisión impugnada, la compatibilidad de la adopción de dicha Decisión con el principio del plazo razonable.

200 A este respecto, procede señalar, como apunta la demandante, que la Comisión está obligada a respetar el principio del plazo razonable recogido en el artículo 41 de la Carta (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 179, y de 5 de junio de 2012, Imperial Chemical Industries/Comisión, T-214/06, EU:T:2012:275, apartado 285).

201 Así pues, la Comisión debe tomar en consideración el transcurso del plazo cuando, haciendo uso del margen de apreciación que le confiere el Derecho de la Unión, aprecia si, en aplicación de las normas sobre competencia, se ha de iniciar un procedimiento y se ha de adoptar una decisión.

202 De la Decisión impugnada se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la Comisión no incumplió la obligación de tener en cuenta el transcurso del plazo cuando aprecia si se ha de iniciar un procedimiento y si se ha de adoptar una decisión sancionadora. La Decisión impugnada indica, en efecto, que dicha institución examinó, antes de pronunciarse, si, en el caso de autos, podía reanudarse el procedimiento y si este podía desembocar en la adopción de una decisión que impusiera una multa.

[*omissis*]

213 Así, de la Decisión impugnada se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la Comisión verificó, antes de adoptar dicha Decisión, si se había respetado el principio del plazo razonable, analizando la duración del procedimiento administrativo —incluidas las fases administrativas y las interrupciones debidas al control judicial—, las causas que podían explicar la duración del procedimiento y las consecuencias que podían extraerse de ello.

214 La demandante rebate esta conclusión afirmando que la Comisión, en la Decisión impugnada, se negó a pronunciarse sobre la duración excesiva del procedimiento, indicando que esta apreciación debía reservarse al juez de la Unión, sin que ella pudiera pronunciarse sobre este particular.

215 A este respecto, procede señalar que el juez de la Unión puede conocer de cuestiones relativas a la duración de los procedimientos. En los litigios sobre responsabilidad, debe condenar a las instituciones, órganos u organismos de la Unión cuando hayan causado un daño por violación del principio del plazo razonable (sentencias de 26 de noviembre de 2013, Kendrion/Comisión, C-50/12 P, EU:C:2013:771, apartado 94, y de 11 de julio de 2019, Italmobiliare y otros/Comisión, T-523/15, no publicada, EU:T:2019:499, apartado 159). En los litigios sobre anulación, la duración de un procedimiento puede tener como consecuencia la anulación de una decisión impugnada si se cumplen dos requisitos cumulativamente: el primero, que esa duración haya resultado excesiva, y el segundo, que la superación del plazo razonable haya obstaculizado el ejercicio del derecho de defensa (sentencias de 21 de septiembre de 2006, Technische Unie/Comisión, C-113/04 P, EU:C:2006:593, apartados 47 y 48; de 8 de mayo de 2014, Bolloré/Comisión, C-414/12 P, no publicada, EU:C:2014:301, apartados 84 y 85, y de 9 de junio de 2016, PROAS/Comisión, C-616/13 P, EU:C:2016:415, apartados 74 a 76).

216 Como señala la demandante, la competencia atribuida al juez de la Unión no exime a la Comisión de la apreciación que debe llevar a cabo cuando determina las consecuencias que deben extraerse de una sentencia de anulación con arreglo al artículo 266 TFUE.

217 Como se ha indicado, la Comisión debe tener en cuenta, cuando realiza tal apreciación, todos los elementos del asunto, en particular la oportunidad de adoptar una nueva decisión, la de imponer una sanción y la de reducir, en su caso, la sanción prevista si resulta, en especial, que, sin constituir en sí misma un incumplimiento culpable, la duración del procedimiento —en la medida en que ha incluido fases administrativas pero también, en su caso, interrupciones debidas al control judicial — ha podido influir en los factores que se deben tener en cuenta para determinar el importe de la multa, en particular en su carácter eventualmente disuasorio cuando tal apreciación tiene lugar mucho tiempo después de los hechos constitutivos de la infracción.

218 Esta apreciación, que versa, en particular, sobre la duración total del procedimiento, incluidas las fases judiciales, se realizó principalmente en el considerando 528 de la Decisión impugnada.

219 De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la Comisión verificó, en la Decisión impugnada, si la duración del procedimiento podía obstar a la reanudación de este, si bien reconociendo que tal apreciación estaba sometida al control del juez de la Unión en los recursos sobre control de la legalidad y, en su caso, en los recursos por responsabilidad.

[*omissis*]

223 En consecuencia, la imputación debe desestimarse.

[*omissis*]

3. Tercer motivo, basado en la violación del principio del plazo razonable del procedimiento

229 La demandante sostiene que debe anularse la Decisión impugnada porque fue adoptada al término de un procedimiento que superó el plazo razonable. Estima que, debido a la excesiva duración del procedimiento, la Comisión ya no podía ejercitar su potestad sancionadora y que, por tanto, dicha

Decisión también es contraria a Derecho por exceso de poder. En esencia, la demandante formula tres imputaciones, relativas, respectivamente, a la duración de las fases administrativas, a la duración total del procedimiento y al efecto, en el derecho de defensa, de la duración del procedimiento, imputaciones todas ellas rebatidas por la Comisión.

230 Antes de examinar estas imputaciones, procede recordar que, según el Tribunal de Justicia, la duración del procedimiento puede conllevar la anulación de la Decisión impugnada si se cumplen cumulativamente dos requisitos: el primero, que esa duración haya resultado excesiva, y el segundo, que la superación del plazo razonable haya obstaculizado el ejercicio del derecho de defensa (véase el apartado 215 anterior).

231 De ello se desprende que no cabe anular una decisión de la Comisión únicamente porque se haya superado el plazo razonable si el derecho de defensa de la demandante no se ha visto afectado por esta razón. Por consiguiente, se ha de desestimar de entrada la alegación de la demandante de que la mera superación del plazo razonable debió llevar a la Comisión a renunciar a la adopción de la Decisión impugnada.

[*omissis*]

a) Primera imputación, relativa a la duración de las fases administrativas

233 La demandante sostiene que, al extenderse más de seis años, la duración de las fases administrativas resultó contraria al principio del plazo razonable. Critica, en particular, la lentitud con la que la Comisión reaccionó a las anulaciones dictadas sucesivamente por el Tribunal General y el Tribunal de Justicia:

– entre el pronunciamiento de la sentencia de 25 de octubre de 2007, Ferriere Nord/Comisión (T-94/03, no publicada, EU:T:2007:320), y la adopción de la Decisión de 2009, es decir, durante más de dos años, la Comisión se limitó a enviar el escrito de 30 de junio de 2008 mencionado en el apartado 11 anterior, que anunciaba la reanudación del procedimiento, y las solicitudes de información, sin que durante ese período haya habido ni nuevo pliego de cargos ni nueva audiencia, a pesar de que la Comisión podía corregir fácilmente el defecto que había invalidado la decisión anulada, puesto que el Tribunal General había identificado con claridad tal defecto;

– del mismo modo, entre la sentencia de 21 de septiembre de 2017, Ferriere Nord/Comisión (C-88/15 P, EU:C:2017:716), y la adopción de la Decisión impugnada, es decir, durante un año y nueve meses, la actividad desarrollada por la Comisión se limitó al envío del escrito de 15 de diciembre de 2017 que anunciaba la reanudación del procedimiento, al envío de los escritos que anunciaban y motivaban la audiencia de 23 de abril de 2018, y a las solicitudes limitadas de información sobre la situación patrimonial de la demandante.

234 La demandante alega, además, que las fases administrativas del procedimiento adolecen de numerosos errores de gestión de la Comisión, que contribuyeron a dilatar injustificadamente los plazos procedimentales.

235 A este respecto, procede señalar que el Derecho de la Unión exige a las instituciones que, en el contexto de los procedimientos administrativos, tramiten los asuntos dentro de un plazo razonable (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, Imperial Chemical Industries/Comisión, T-214/06, EU:T:2012:275, apartado 284).

236 En efecto, la obligación de observar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos es un principio general del Derecho que se recoge, en particular, en el artículo 41, apartado 1, de la Carta (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 167; de 11 de abril de 2006, Angeletti/Comisión, T-394/03, EU:T:2006:111, apartado 162, y de 7 de junio de 2013, Italia/Comisión, T-267/07, EU:T:2013:305, apartado 61).

237 En el presente asunto, de los autos se desprende que la tramitación del asunto por la Comisión tuvo cuatro fases, que en total duraron seis años y un mes:

– una primera fase, de un año y cinco meses de duración, separó las primeras medidas de investigación del envío del pliego de cargos a la Federacciai y a las empresas afectadas;

– las tres fases siguientes son las que concluyeron, respectivamente, con la adopción de la Decisión de 2002, la Decisión de 2009 y la Decisión impugnada, cuya duración fue, respectivamente, de nueve meses, dos años y un mes, y un año y nueve meses.

238 Según la jurisprudencia, el carácter razonable del plazo debe apreciarse considerando las circunstancias propias de cada asunto, en particular la trascendencia del litigio para el interesado, la complejidad del asunto y el comportamiento de la parte demandante y de las autoridades competentes (véase, en este sentido, la sentencia 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 187 y 188).

239 En primer lugar, por lo que respecta a la trascendencia del litigio para el interesado, ha de recordarse que, en caso de un litigio relativo a una infracción del Derecho de la competencia, la exigencia fundamental de seguridad jurídica, de la que deben disfrutar los operadores económicos, así como el objetivo de garantizar que no se falsee la competencia en el mercado interior, presentan un interés considerable, no solo para la parte demandante y para sus competidores, sino también para terceros, debido al gran número de personas afectadas y a los intereses económicos en juego (véase la sentencia de 1 de febrero de 2017, Aalberts Industries/Unión Europea, T-725/14, EU:T:2017:47, apartado 40 y jurisprudencia citada).

240 En el caso de autos, la Comisión declaró en la Decisión impugnada que la demandante había infringido el artículo 65 CA, apartado 1, al participar, del 1 de abril de 1993 al 4 de julio de 2000, en un acuerdo continuado o en prácticas concertadas relativas a los redondos para hormigón que tenían como objeto o efecto la fijación de los precios y la limitación o el control de la producción o de las ventas en el mercado interior.

241 Sobre la base de esta apreciación, la Comisión impuso a la demandante una multa de 2,237 millones de euros.

242 Habida cuenta de estos datos, cabe considerar que el asunto tenía gran transcendencia para la demandante.

243 En segundo lugar, por lo que respecta a la complejidad del asunto, procede señalar que los errores en que incurrió la Comisión se refieren a las consecuencias que debían extraerse, en cuanto al procedimiento, de la expiración del Tratado CECA.

244 Pues bien, es preciso recordar, como indicó la Comisión, que las cuestiones relacionadas con las normas aplicables a los hechos del asunto, tanto por lo que se refiere al fondo como en lo que respecta al procedimiento, como consecuencia de la expiración del Tratado CECA, presentaban cierta complejidad.

245 Por otra parte, la práctica colusoria abarcaba un período relativamente largo (diez años y siete meses), afectaba a un número significativo de operadores (ocho empresas, que incluían un total de once sociedades, y una asociación profesional) e implicaba un importante volumen de documentos aportados u obtenidos durante las inspecciones (unas 20 000 páginas).

246 A la vista de estos datos, el asunto debe considerarse complejo.

247 En tercer lugar, en cuanto al comportamiento de las partes, se ha de indicar que la Comisión desarrolló una actividad continua, como consecuencia de las abundantes solicitudes que recibía de las partes en el procedimiento administrativo.

248 Así, la Comisión tuvo que tramitar, en el contexto de la adopción de la Decisión impugnada, numerosos escritos, al mismo tiempo que debía preparar la audiencia de 23 de abril de 2018 y examinar una propuesta de transacción presentada el 4 de diciembre de 2018 por ciertas partes en el procedimiento administrativo.

249 La demandante sostiene que la Comisión incurrió en dos errores de gestión que dilataron injustificadamente la duración del procedimiento:

– un error en la preparación de los CD-ROM que acompañaban al pliego de cargos;

– la incorrecta notificación de la Decisión de 2009 y de la Decisión impugnada.

250 Aunque la demandante no precisa el plazo adicional que ocasionaron los dos errores de la Comisión antes mencionados, de los apartados 13 y 14 anteriores se desprende que el segundo conllevó, en todo caso, una dilación del procedimiento de solo dos meses y una semana.

251 Así pues, la demandante no ha presentado pruebas que permitan concluir que los errores denunciados tuvieron un impacto importante en la duración del procedimiento.

252 Conforme a estos datos, considerados en su conjunto, la duración de las fases administrativas del procedimiento no resulta haber sido excesiva a la vista de las circunstancias específicas del asunto y, en particular, de su complejidad, en un contexto en el que no se puede reprochar a la Comisión ningún período de inactividad injustificada en las etapas que marcaron dichas fases administrativas.

253 En consecuencia, la imputación debe desestimarse.

b) Segunda imputación, relativa a la duración total del procedimiento

254 La demandante impugna la duración total de la tramitación del expediente desde los primeros actos de instrucción hasta la adopción de la Decisión impugnada. Estima que el hecho de que, cuando se produjo esta adopción, hubiesen transcurrido casi diecinueve años y se contemplasen ciertos comportamientos que se habían producido hacía más de treinta años tiene como consecuencia que la duración del procedimiento sea contraria al principio del plazo razonable.

255 A este respecto, procede señalar que la obligación de respetar un plazo razonable es aplicable a cada una de las etapas de un procedimiento y al conjunto del procedimiento (véanse, en este sentido, la sentencia 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 230 y 231, y las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Solvay/Comisión, C-109/10 P, EU:C:2011:256, punto 239).

256 En el caso de autos, procede señalar que el período en el que se desarrolló el procedimiento administrativo en su conjunto fue excepcionalmente largo, lo que llevó, además, a la Comisión a reducir la multa que se impuso finalmente a la demandante (véase el apartado 212 anterior).

257 Sin embargo, en el presente asunto, la duración total del procedimiento administrativo puede explicarse por la complejidad del expediente, entendiéndose que, en determinados aspectos, se debe a elementos referidos al asunto propiamente dicho, mientras que, en otros, guarda relación con el contexto en el que se enmarca el expediente, a saber, la expiración del Tratado CECA (véanse los anteriores apartados 243 a 246).

258 Es cierto que la Comisión cometió errores al apreciar las consecuencias que debían extraerse de la expiración del Tratado CECA y que dichos errores dieron lugar a las anulaciones dictadas por el Tribunal General y, posteriormente, por el Tribunal de Justicia.

259 No obstante, estos errores y el impacto que hayan podido tener en la duración del procedimiento administrativo deben apreciarse teniendo en cuenta la complejidad de las cuestiones planteadas.

260 Por otra parte, la duración total del procedimiento administrativo es imputable en parte a las interrupciones debidas al control judicial y está, por tanto, relacionada con el número de recursos interpuestos ante el juez de la Unión sobre diferentes aspectos del asunto.

261 A este respecto, procede señalar que la posibilidad que tienen las empresas, en una situación como la de la demandante, de que sus asuntos sean examinados más de una vez por las autoridades administrativas y, en su caso, por los órganos jurisdiccionales de la Unión, es inherente al sistema establecido por los autores de los Tratados para el control de los comportamientos y operaciones en materia de competencia.

262 Así, la obligación que tiene la autoridad administrativa de cumplir diversas formalidades y trámites antes de poder adoptar una decisión final en el ámbito de la competencia y la posibilidad de que tales formalidades o trámites den lugar a un recurso no pueden ser utilizadas por una empresa como argumentos al término del proceso para alegar que se ha excedido el plazo razonable (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos Feralpi y otros/Comisión, C-85/15 P, C-86/15 P y C-87/15 P, C-88/15 P y C-89/15 P, EU:C:2016:940, punto 70).

263 En estas circunstancias, no cabe considerar que, apreciada en su conjunto, la duración del procedimiento administrativo haya sido excesiva ni que, por tanto, haya podido impedir que la Comisión adoptara una nueva decisión que impusiera una multa.

264 En consecuencia, la imputación debe desestimarse.

c) Tercera imputación, relativa al efecto, en el derecho de defensa, de la duración del procedimiento

265 La demandante sostiene que la duración del procedimiento administrativo afectó a su derecho de defensa. En su opinión, como consecuencia de esta duración, la audiencia de 23 de abril de 2018 no permitió a las autoridades de competencia de los Estados miembros oír a todos los operadores cuyas opiniones podían influir en su capacidad de defenderse. Además, si la audiencia hubiese tenido lugar de conformidad con la normativa aplicable antes de la adopción de la Decisión de 2002 o incluso de la Decisión de 2009, el Tribunal General no se habría pronunciado sobre la realidad de los comportamientos imputados y, consecuentemente, los representantes de los Estados miembros habrían quedado al margen de cualquier influencia o prejuicio.

266 A este respecto, procede recordar que, como se ha indicado en el apartado 230 anterior, se han de cumplir dos requisitos para que el juez anule la decisión adoptada por la Comisión debido a la violación del principio del plazo razonable. Al no cumplirse el primero (duración excesiva del procedimiento), no es necesario, en principio, verificar, en respuesta a la tercera imputación, si la duración del procedimiento administrativo obstaculizó el ejercicio del derecho de defensa. No obstante, se realizará este examen, a mayor abundamiento, para responder plenamente a las inquietudes manifestadas por la demandante.

267 Por una parte, es preciso señalar que, durante el procedimiento considerado en su conjunto, la demandante tuvo ocasión, al menos siete veces, de expresar sus puntos de vista y de formular alegaciones (véanse los anteriores apartados 3 a 6, 11, 24 y 25).

268 En particular, la demandante pudo expresar sus puntos de vista, durante la tercera fase administrativa, en sus observaciones de 1 de febrero de 2018 y en la audiencia de 23 de abril de 2018 (véanse los apartados 24 y 25 anteriores).

269 Por otra parte, el examen del primer motivo ha permitido demostrar que el derecho de defensa de la demandante no se había visto afectado ni por el hecho de que no todos los operadores que habían participado en las audiencias anteriores estuviesen presentes en la audiencia de 23 de abril de 2018, ni por el hecho de que los representantes de las autoridades de competencia de los Estados miembros supieran, en el momento en que expresaron su opinión en el Comité consultivo, que, con anterioridad se habían adoptado dos decisiones —una de las cuales había sido confirmada por el Tribunal General— contra las empresas afectadas, ni por el hecho de que la Comisión ya se hubiese pronunciado en dos ocasiones sobre los hechos del asunto y de que su postura al respecto hubiera sido confirmada por el Tribunal General (véanse los apartados 59 a 162 anteriores).

270 De estos datos resulta que, incluso suponiendo que la duración del procedimiento administrativo pudiera considerarse contraria al principio del plazo razonable, no se cumplen las condiciones que han de concurrir para que se anule la Decisión impugnada, puesto que la demandante no ha podido acreditar ninguna vulneración del derecho de defensa derivado de dicha duración.

271 En estas circunstancias, procede considerar que no se ha cumplido ninguno de los requisitos establecidos para que el Tribunal General pueda anular la Decisión impugnada sobre la base de la violación del principio del plazo razonable.

272 Por tanto, debe desestimarse la imputación y, con ella, el tercer motivo considerado en su conjunto.

4. Cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, en exceso de poder y en la violación del principio de proporcionalidad

[*omissis*]

a) Primera imputación, referida a que no se explicaron suficientemente las razones que habían llevado a la Comisión a adoptar una nueva decisión que imponía una multa

274 La demandante sostiene que la Comisión no explicó suficientemente las razones que la pudieron llevar a reanudar el procedimiento, por lo que ejerció de modo arbitrario la facultad de apreciación de que dispone en la materia. También alega, en este contexto, que la Comisión consideró que la adopción de la Decisión impugnada conservaba un importante efecto disuasorio, sin explicar por qué la disuasión debía ser efectiva para el presente y para el futuro y sin exponer, en la Decisión impugnada, las razones por las que el efecto disuasorio era, como afirmó, «particularmente deseable en un mercado como el italiano de los redondos para hormigón».

275 A este respecto, procede señalar que el artículo 105 TFUE, apartado 1, atribuye a la Comisión la misión de velar por la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

276 Por ello, la Comisión debe definir y aplicar, según la jurisprudencia, la política en materia de competencia de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2013, Vivendi/Comisión, T-432/10, no publicada, EU:T:2013:538, apartado 22 y jurisprudencia citada).

277 En este contexto, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación, como pone de manifiesto el Reglamento n.º 1/2003, según el cual, si constata la existencia de una infracción, «podrá», por una parte, ordenar a las empresas involucradas que pongan fin a dicha infracción (artículo 7, apartado 1) y, por otra parte, imponer multas a las empresas infractoras (artículo 23, apartado 2).

278 De este modo, en materia de competencia, se ha atribuido a la Comisión, con independencia de la vía seguida para poner en su conocimiento el expediente —a saber, en particular, en el marco de una denuncia o por propia iniciativa—, la facultad de decidir si determinados comportamientos deben ser objeto de un procedimiento, una decisión y una multa en función de las prioridades que defina en su política en dicha materia.

279 Sin embargo, la existencia de esa facultad no exime a la Comisión de su obligación de motivación (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2020, LL-Carpenter/Comisión, T-531/18, no publicada, EU:T:2020:91, apartado 90 y jurisprudencia citada).

280 En un contexto en el que —como en el caso de autos—, por un lado, se ha anulado en dos ocasiones una decisión adoptada por la Comisión y, por otro lado, el tiempo transcurrido entre los primeros actos de instrucción y la adopción de la decisión fue excepcionalmente largo, corresponde a dicha institución, en virtud del principio de buena administración, tener en cuenta la duración del procedimiento y las consecuencias que haya podido tener esa duración en la decisión de actuar contra las empresas afectadas, apreciación que debe figurar, por tanto, en la motivación de la decisión.

281 Pues bien, esto es precisamente lo que hizo la Comisión al indicar con detalle, por un lado, en los considerandos 526 a 529 de la Decisión impugnada y, por otro, en los considerandos 536 a 573 de dicha Decisión, las razones por las que estimaba que era necesario adoptar una nueva decisión que declarara la existencia de la infracción e impusiera una multa a las empresas afectadas.

282 Así, la Comisión indicó, en primer término, que la duración del procedimiento no entrañaba, a su juicio, ninguna violación del principio del plazo razonable (considerandos 528 y 555 de la Decisión impugnada) y que no se había vulnerado el derecho de defensa de las empresas, puesto que, por un lado, estas habían podido presentar sus observaciones en cuanto a la reanudación del procedimiento y, por otro, también habían expuesto sus argumentos en la audiencia de 23 de abril de 2018. Sobre este particular, precisó que la demandante no había aportado ningún dato concreto en apoyo de su alegación de que no había podido ejercer plenamente su derecho de defensa (considerandos 556 y 557 de dicha Decisión).

283 No obstante, la Comisión admitió haber cometido errores de procedimiento y reconoció que estos errores habían podido contribuir a prolongar la duración del procedimiento.

284 La Comisión ponderó entonces, en la Decisión impugnada, el interés general en garantizar la aplicación efectiva de las normas en materia de competencia y el interés en mitigar las posibles consecuencias de los errores de procedimiento cometidos (considerando 559 de la Decisión impugnada).

285 A estos efectos, la Comisión señaló que las empresas de que se trata habían participado durante once años en una infracción considerada como una de las restricciones más graves en materia de competencia. Indicó que, en tal contexto, no adoptar una nueva decisión por la que se declare la participación de las empresas en dicha infracción sería contrario al interés general en garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la competencia de la Unión e iría más allá del interés en mitigar las consecuencias de una eventual vulneración de los derechos fundamentales sufrida por las empresas destinatarias (considerandos 560 y 561 de la Decisión impugnada).

286 Al término de esta ponderación, la Comisión llegó a la conclusión de que, puesto que se había cometido una infracción, solo podría garantizar que los autores de la infracción no quedaran impunes y fueran efectivamente disuadidos de adoptar un comportamiento similar en el futuro adoptando la Decisión impugnada (considerandos 563 a 569 de la Decisión impugnada).

287 Finalizado el análisis, la Comisión precisó que, para mitigar las consecuencias negativas que pudiera haber causado la duración del procedimiento, procedimiento que pretendía corregir los vicios procedimentales que se habían producido durante la investigación no imputables a las empresas de que se trata, había decidido reducir en un 50 % el importe de las multas impuestas (considerandos 570 a 573 de la Decisión impugnada).

288 Por tanto, la Decisión impugnada pone de manifiesto que la Comisión proporcionó una motivación detallada que mostraba, de manera clara e inequívoca, el razonamiento que había seguido para justificar la adopción de una nueva decisión, a pesar de las dos anulaciones que habían tenido lugar en el pasado.

[*omissis*]

296 De tales datos cabe concluir que la motivación proporcionada por la Comisión en la Decisión impugnada muestra de manera clara e inequívoca el razonamiento que siguió para justificar la adopción de una nueva decisión por la que se imponía una multa y que, por consiguiente, la imputación ha de ser desestimada.

[*omissis*]

e) Quinta imputación, relativa a la violación del principio de proporcionalidad

316 La demandante sostiene que la Comisión violó el principio de proporcionalidad, dado que perseguir y sancionar los comportamientos controvertidos en el litigio no puede considerarse proporcionado, habida cuenta del tiempo transcurrido y del daño, en la actualidad atenuado, o incluso inexistente, supuestamente causado a la competencia.

317 A este respecto, procede recordar que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido, entendiéndose que, cuando exista la posibilidad de elegir entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deberán ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, EU:C:1990:391, apartado 13, y de 14 de julio de 2005, Países Bajos/Comisión, C-180/00, EU:C:2005:451, apartado 103).

318 En el caso de autos, para pronunciarse sobre la violación del principio de proporcionalidad por parte de la Comisión, hay que tener en cuenta las circunstancias siguientes.

319 En primer lugar, cuando se anula un acto, como ocurrió con la Decisión de 2009, la institución de la que emana puede reanudar el procedimiento administrativo en la fase en que se produjo la ilegalidad (véanse los apartados 53 y 54 anteriores).

320 En segundo lugar, la duración de un procedimiento no vicia en sí misma de ilegalidad una declaración de infracción efectuada por la Comisión ni el importe de la multa impuesta. Tal cuestionamiento solo puede producirse si, por una parte, la duración del procedimiento viola el principio del plazo razonable y si, por otra parte, la superación del plazo razonable obstaculiza el ejercicio del derecho de defensa (véase el apartado 230 anterior). Pues bien, en el caso de autos, del análisis de los motivos primero y tercero se desprende que la demandante no puede invocar tales violaciones.

321 En tercer lugar, resultan pertinentes y fundados los siguientes motivos, invocados por la Comisión para justificar la adopción de la Decisión impugnada a pesar del tiempo transcurrido:

– garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la competencia y evitar la impunidad de las empresas de que se trata;

– disuadir a las empresas implicadas de que cometan una nueva infracción del Derecho de la competencia;

– facilitar las acciones de indemnización ejercitadas por los posibles perjudicados de la práctica colusoria.

322 En cuarto lugar, la Comisión se ocupó de mitigar las consecuencias para las empresas afectadas de la duración del procedimiento concediéndoles una reducción del 50 % del importe de la multa.

323 Por tanto, procede desestimar la imputación y, con ella, el cuarto motivo considerado en su conjunto.

5. Quinto motivo, basado en la violación del principio non bis in idem

324 La demandante sostiene que el principio *non bis in idem* se oponía a la adopción de la Decisión impugnada.

325 La Comisión refuta la argumentación de la demandante.

326 Con carácter preliminar, debe indicarse que la demandante admite no haber sido objeto de una acumulación de sanciones, sino únicamente de una acumulación de procedimientos, y sostiene que el principio *non bis in idem* también prohíbe tal acumulación.

327 A este respecto, procede señalar que el principio *non bis in idem* está expresado:

– por una parte, en el artículo 50 de la Carta, según el cual «nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley»;

– por otra parte, en el artículo 4, apartado 1, del Protocolo n.º 7 del CEDH.

328 Como corolario de la fuerza de cosa juzgada, el principio *non bis in idem* garantiza la seguridad jurídica y la equidad, asegurando que, cuando haya sido juzgada y, en su caso, condenada, la persona afectada tenga la certeza de que no se la enjuiciará de nuevo por la misma infracción (sentencia de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, apartado 33).

329 En materia de competencia, en particular, el principio *non bis in idem* prohíbe, en principio, que se condene o se inicie un procedimiento sancionador de nuevo contra una empresa por un comportamiento contrario a la competencia a causa del cual ya ha sido sancionada o del que se la ha declarado no responsable mediante una decisión anterior que ya no puede ser objeto de recurso (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 59, y de 1 de julio de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comisión, T-24/07, EU:T:2009:236, apartado 178).

330 La aplicación del principio *non bis in idem* supone, en particular, que haya habido un pronunciamiento sobre la existencia de la infracción o que la apreciación de esta haya sido objeto de un control de legalidad (sentencia 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 60).

331 Si se cumple este requisito, el principio *non bis in idem* prohíbe una nueva apreciación, en cuanto al fondo, de la existencia de la infracción cuando esta nueva apreciación tenga como consecuencia:

– o bien la imposición de una segunda sanción, añadida a la primera, en el supuesto de que se estimara de nuevo la existencia de responsabilidad;

– o bien la imposición de una primera sanción, en el supuesto de que una segunda decisión declarase dicha responsabilidad, después de que la primera la hubiera excluido (sentencia 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 61).

332 En cambio, el principio *non bis in idem* no se opone a que se reanude un procedimiento que tenga por objeto el mismo comportamiento contrario a la competencia cuando una primera decisión ha sido anulada por motivos de forma, sin que haya habido un pronunciamiento sobre el fondo de los hechos imputados, de manera que la decisión de anulación no tiene el valor de una «absolución» en el sentido que se atribuye a dicho término en el ámbito punitivo (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 62, y de 1 de julio de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comisión, T-24/07, EU:T:2009:236, apartado 190).

333 En efecto, en ese caso, las sanciones impuestas por la nueva decisión no se añaden a las impuestas por la decisión anulada, sino que las sustituyen (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 62, y de 1 de julio de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comisión, T-24/07, EU:T:2009:236, apartado 190).

334 En el caso de autos, debe señalarse que, hasta la fecha, no se ha pronunciado ninguna decisión con carácter definitivo sobre el fondo del asunto en lo que respecta a la participación de la demandante en las infracciones que se le imputan. La Decisión de 2002 fue anulada por el Tribunal General debido a la base jurídica utilizada por la Comisión y la Decisión de 2009 fue anulada por vicios sustanciales de forma, sin que, en ninguno de estos dos casos, se hubiera adoptado una posición definitiva sobre los motivos de fondo invocados por la demandante, relativos a su participación en los hechos que se le imputan. La sentencia de 9 de diciembre de 2014, Ferriere Nord/Comisión (T-90/10, no publicada, EU:T:2014:1035), es la única que se pronunció sobre tales motivos, pero fue íntegramente anulada por el Tribunal de Justicia. En estas circunstancias, no puede considerarse que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión hubiese sancionado a la demandante o hubiese iniciado actuaciones contra ella dos veces por los mismos hechos (véase, en este sentido, la sentencia 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 63).

335 En cuanto a la sanción impuesta a la demandante en la Decisión impugnada, esta sustituye a la impuesta en la Decisión de 2009, que había sustituido, a su vez, a la sanción impuesta en la Decisión de 2002. Los importes abonados por la demandante en virtud de la multa impuesta en la Decisión de 2002, y posteriormente en la de 2009, le habían sido devueltos a raíz de las anulaciones de ambas Decisiones.

336 En estas circunstancias, no puede considerarse que se haya violado el principio *non bis in idem*.

[*omissis*]

342 De lo que antecede se desprende que el principio *non bis in idem* no se oponía a la adopción de la Decisión impugnada. Por tanto, debe desestimarse el quinto motivo.

6. Sexto motivo, basado en la ilegalidad del régimen de prescripción establecido en el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003

343 La demandante solicita que no se aplique el plazo de prescripción previsto en el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003 debido a que, a su juicio, ese plazo viola, por un lado, el principio del plazo razonable y, por otro, el principio de proporcionalidad.

344 Se impugna el motivo en cuanto a la admisibilidad y al fondo.

345 Sobre la admisibilidad, la Comisión, apoyada por el Consejo, sostiene que la excepción de ilegalidad no está suficientemente acreditada y que se presenta de manera confusa.

346 A este respecto, es preciso señalar que, en sus escritos, la demandante aclaró las imputaciones que formulaba en contra del artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003, indicando, por una parte, su fundamento jurídico, esto es, la violación del principio del plazo razonable y del principio de proporcionalidad y, por otra parte, la argumentación desarrollada en apoyo de esa postura, que es, en esencia, que el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003 adolece de ilegalidad en la medida en que permite que la Comisión adopte una decisión sancionadora violando esos principios.

347 Por otro lado, de sus escritos se desprende que la Comisión y el Consejo pudieron entender las objeciones de la demandante.

348 Por tanto, el presente motivo es admisible.

349 En cuanto al fondo, la demandante formula dos alegaciones.

350 En primer lugar, sostiene que el legislador de la Unión violó el principio del plazo razonable al no incluir, en el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003, la idea de que, una vez transcurrido el plazo razonable, la Comisión, con independencia del plazo de cinco o de diez años y de las suspensiones que se puedan producir en caso de procedimiento judicial, ya no puede adoptar una decisión por la que se declare una infracción ni imponer, en todo caso, una multa.

351 A este respecto, procede recordar que, en materia de competencia, el plazo de prescripción se regula en el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003 del siguiente modo:

– este plazo tiene una duración de cinco años [apartado 1, letra b), en relación con el artículo 23, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento];

– podrá ser interrumpido por cualquier acto de la Comisión destinado a la instrucción o la investigación de la infracción (apartado 3); en tal caso, la interrupción elimina retroactivamente el plazo ya transcurrido y marca el punto de partida de un nuevo plazo; en caso de interrupción, la prescripción se reputará alcanzada a más tardar al expirar un plazo de diez años sin que la Comisión haya impuesto ninguna multa sancionadora ni coercitiva (apartado 5);

– el plazo quedará suspendido durante los procedimientos de recurso interpuestos ante el Tribunal de Justicia contra la decisión de la Comisión, en cuyo caso se prorrogará por el período durante el que se produzca la suspensión (apartado 6).

352 En cuanto al principio del plazo razonable, no está fijado ni determinado de antemano de manera abstracta para todos los procedimientos que puedan verse afectados, sino que debe apreciarse considerando las circunstancias propias de cada asunto, en particular la trascendencia del litigio, la complejidad del asunto, el comportamiento de la demandante y el de las autoridades competentes (véase, en este sentido, la sentencia 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 187 y 188).

353 La demandante reprocha al legislador de la Unión que no haya previsto, en el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003, un plazo máximo tras cuyo transcurso quede excluida cualquier intervención de la Comisión, incluso si el plazo de prescripción hubiera sido suspendido.

354 A este respecto, es preciso señalar que, tal como ha sido redactado, el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003 es el resultado de una conciliación llevada a cabo por el legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, entre dos objetivos que pueden requerir medidas que discurren en sentidos contrarios, a saber, por una parte, la necesidad de garantizar la seguridad jurídica evitando que se puedan cuestionar indefinidamente situaciones consolidadas por el transcurso del tiempo y, por otra parte, la exigencia de garantizar el respeto del Derecho persiguiendo, estableciendo y sancionando las infracciones al Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2005, Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, T-22/02 y T-23/02, EU:T:2005:349, apartado 82).

355 Pues bien, la demandante no ha demostrado, en el caso de autos, que el legislador de la Unión se hubiese excedido, al conciliar esos distintos objetivos, del margen que se le debe reconocer en este contexto. En efecto, la facultad de realizar comprobaciones e imponer sanciones está delimitada de forma estricta. Ciertamente, el plazo de prescripción se suspende en caso de recurso interpuesto ante el juez de la Unión. No obstante, esta posibilidad requiere, para su aplicación, un trámite a cargo de las propias empresas. No puede reprocharse al legislador de la Unión que, a raíz de la interposición de varios recursos, todos ellos interpuestos por las empresas afectadas, la decisión que se dicte al término del procedimiento se adopte después de cierto plazo.

356 La conciliación realizada por el legislador de la Unión parece tanto más adecuada si se tiene en cuenta que los justiciables que objeten que un procedimiento ha sido excesivamente largo pueden impugnar esa duración, o bien solicitando que se anule la decisión adoptada al término de dicho procedimiento —anulación que se reserva para las situaciones en las que la superación del plazo razonable haya obstaculizado el ejercicio del derecho de defensa—, o bien, cuando la superación del plazo razonable no dé lugar a una vulneración del derecho de defensa, interponiendo un recurso de indemnización ante el juez de la Unión (véase el apartado 215 anterior).

357 Por tanto, debe desestimarse la alegación.

358 En segundo lugar, la demandante sostiene que el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003 viola el principio de proporcionalidad, ya que admite dejar en la incertidumbre a las empresas durante un período excesivo al permitir que la Comisión actúe contra ellas al término de un plazo, llegado el caso, suspendido o interrumpido.

359 A este respecto, procede recordar que, como se indica en el apartado 317 anterior, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido, entendiéndose que, cuando exista la posibilidad de elegir entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deberán ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, EU:C:1990:391, apartado 13, y de 14 de julio de 2005, Países Bajos/Comisión, C-180/00, EU:C:2005:451, apartado 103).

360 Pues bien, como se ha indicado en el apartado 351 anterior, el plazo de prescripción es de cinco años.

361 Dicho plazo quedará interrumpido por cualquier acto de la Comisión destinado a la instrucción o la investigación de la infracción, en cuyo caso la prescripción se reputará alcanzada a más tardar en diez años. Al prever este último plazo, se establece un límite estricto a la actuación temporal de la Comisión.

362 Por otro lado, como también se ha indicado en el apartado 351 anterior, se prorrogará el plazo de prescripción por el período durante el que quede suspendida la prescripción en los procedimientos de recurso contra la decisión de la Comisión. Según la jurisprudencia, dicha suspensión evita que la persecución de las infracciones se vea obstaculizada por la incoación de procedimientos cuyo desarrollo no depende de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia 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 144).

363 Por tanto, el artículo 25, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003 atañe a los supuestos en los que la inacción de la Comisión no es consecuencia de una falta de diligencia por su parte (véase, en este sentido, la sentencia 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 144).

364 Para determinar si el artículo 25 del Reglamento n.º 1/2003 adolece de la ilegalidad reprochada por la demandante, procede señalar que, al impedir que se pongan en entredicho indefinidamente situaciones consolidadas por el paso del tiempo, la prescripción afianza la seguridad jurídica, pero puede igualmente permitir la consolidación de situaciones que, al menos inicialmente, eran contrarias a la ley (sentencia de 6 de octubre de 2005, Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, T-22/02 y T-23/02, EU:T:2005:349, apartado 82).

365 Para completar el análisis, es preciso recordar que los justiciables que objeten que un procedimiento ha sido excesivamente largo pueden impugnar esa duración, o bien solicitando que se anule la decisión adoptada al término de dicho procedimiento —anulación que se reserva para las situaciones en las que la superación del plazo razonable haya obstaculizado el ejercicio del derecho de defensa—, o bien, cuando la superación del plazo razonable no dé lugar a una vulneración del derecho de defensa, interponiendo un recurso de indemnización ante el juez de la Unión.

366 En estas circunstancias, no cabe considerar que, al apreciar los objetivos que han de alcanzarse en el marco del régimen de prescripción, el legislador de la Unión haya establecido un sistema que incluya medidas que no resulten necesarias o tan siquiera útiles, o medidas que puedan ser

sustituidas por otras medidas igualmente eficaces para proteger a las empresas que pudieran verse afectadas, sin obstaculizar, hasta un punto inaceptable, la eficacia de las investigaciones o de las actuaciones.

367 Por tanto, procede desestimar el sexto motivo y, consecuentemente, la primera pretensión, que tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada.

B. Sobre la pretensión, formulada con carácter subsidiario, de que se reduzca el importe de la multa impuesta

[*omissis*]

2. Octavo motivo, basado en la ilegalidad del incremento del importe de la multa por causa de reincidencia

[*omissis*]

a) Primera imputación, basada en la vulneración del derecho de defensa en la consideración de la reincidencia

535 La demandante sostiene que el recargo del 50 % del importe de base de la multa que la Comisión aplicó por causa de reincidencia es ilegal ya que no pudo presentar observaciones sobre este punto durante el procedimiento administrativo, con infracción de su derecho de defensa.

536 Más concretamente, considera que la Comisión no indicó su intención de tener en cuenta esta circunstancia agravante en el pliego de cargos, pliego que incluía únicamente:

– una afirmación general, válida para todas las empresas, según la cual la Comisión tendría en cuenta cualquier circunstancia agravante;

– una mención de la decisión sancionadora anterior, concretamente la Decisión 89/515/CEE de la Comisión, de 2 de agosto de 1989, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (Asunto IV/31.553) — Mallas electrosoldadas) (DO 1989, L 260, p. 1), sin relación alguna con la eventual consideración de la reincidencia, puesto que figuraba en una nota a pie de página, a efectos de definir los productos objeto de dicho asunto.

537 La demandante alega que posteriormente no se facilitó ninguna indicación adicional, a pesar de que la Comisión dispuso de varias ocasiones para informar sobre este punto a las empresas afectadas, entre las que figuraba ella, en particular en el pliego de cargos adicional, en el escrito de 15 de diciembre de 2017 por el que anunciaba la reanudación del procedimiento, en las solicitudes de información que siguieron, en la audiencia de 23 de abril de 2018 o incluso durante la reunión de 21 de junio de 2019, mencionada en el apartado 27 anterior, que se celebró con los servicios de la Comisión.

538 A este respecto, procede señalar que, cuando la Comisión pretende imputar a una persona jurídica una infracción del Derecho de la competencia y se propone tener en cuenta en su contra, en este contexto, la reincidencia como circunstancia agravante, el pliego de cargos que dirige a esa persona debe contener todos los elementos que le permitan defenderse, en particular los que

puedan justificar que concurren los requisitos de la reincidencia en el caso de autos (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2015, Comisión y otros/Versalis y otros, C-93/13 P y C-123/13 P, EU:C:2015:150, apartado 96).

539 En este sentido, la Comisión se comprometió, en el punto 84 de su Comunicación sobre buenas prácticas para el desarrollo de los procedimientos relativos a los artículos 101 y 102 del TFUE (DO 2011, C 308, p. 6), a mencionar en el pliego de cargos, «con la precisión suficiente», los hechos que pueden dar lugar a circunstancias agravantes.

540 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, la reincidencia debe ser interpretada en el sentido de que constituye una circunstancia que puede revestir dicho carácter agravante (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de marzo de 1999, Thyssen Stahl/Comisión, T-141/94, EU:T:1999:48, apartado 618, y de 11 de marzo de 1999, Unimétal/Comisión, T-145/94, EU:T:1999:49, apartado 585).

541 La obligación descrita en los apartados 538 a 540 anteriores deriva de la obligación de respetar el derecho de defensa, obligación que es objeto de un principio general según el cual, en todo procedimiento que pueda dar lugar a la imposición de sanciones, en particular multas sancionadoras o multas coercitivas, se debe ofrecer a las empresas y asociaciones de empresas afectadas, desde el procedimiento administrativo, la posibilidad de manifestar oportunamente su punto de vista sobre la realidad y la pertinencia de los hechos, imputaciones y circunstancias alegados contra ellas (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 2002, LR AF 1998/Comisión, T-23/99, EU:T:2002:75, apartado 189 y jurisprudencia citada).

542 Cuando controla si se ha respetado el principio del derecho de defensa, el juez de la Unión debe tener en cuenta todas las circunstancias del asunto a efectos de garantizar que la intención de la Comisión de tomar en consideración una infracción o una circunstancia determinada era lo suficientemente previsible, para la empresa afectada, para que pueda considerarse que se había ofrecido a esta última la posibilidad de formular sus observaciones sobre el punto considerado.

543 En el caso de autos, el pliego de cargos, fechado el 26 de marzo de 2002, indicaba, en la nota a pie de página n.º 2, que la demandante había sido objeto anteriormente de una decisión por la que se declaraba que había cometido una infracción grave de las normas sobre competencia y por la que se le imponía, como consecuencia de ello, una determinada sanción.

544 Por otra parte, el pliego de cargos señalaba que la Comisión pretendía imponer una multa a las empresas destinatarias, entre ellas la demandante, teniendo en cuenta diversos elementos.

545 Así, el pliego de cargos indicaba, en el considerando 314, que, para determinar el importe de las multas, la Comisión consideraría las circunstancias del caso y, en particular, la gravedad y la duración de la infracción, y recordaba que un acuerdo o una práctica concertada, como un cártel de precios y de reparto de mercados, constituía una infracción muy grave del Derecho de la Unión.

546 En el considerando 314 del pliego de cargos, la Comisión también anunciaba su intención de que el importe de la multa que se impusiera a cada empresa reflejara las circunstancias agravantes o atenuantes que pudieran tenerse en cuenta con respecto a cada una, importe que se debía fijar a un nivel que garantizara el suficiente efecto disuasorio.

547 Posteriormente, la Comisión comunicó a la demandante, en su escrito de 15 de diciembre de 2017 por el que anunciaba la reanudación del procedimiento administrativo, que, en la decisión que tomaría al término del procedimiento, se basaría en los cargos resultantes del pliego de cargos que había dado lugar a la adopción de las Decisiones de 2002 y de 2009.

548 Pues bien, en dichas Decisiones la reincidencia se había tenido en cuenta como circunstancia agravante para calcular el importe de la multa de la demandante.

549 En la medida en que sea necesario, procede añadir que, en el escrito de 15 de diciembre de 2017, la Comisión insistió en que, en la audiencia, las empresas afectadas podrían discutir en detalle y sin límites todos los aspectos del caso de autos, con lo que se abría la posibilidad de que la demandante, como empresa afectada, indicara, en su caso, por qué consideraba que no se podía tener en cuenta en su contra la reincidencia como circunstancia agravante.

550 En consecuencia, es preciso señalar, tras examinar todas las circunstancias de los autos, que, en el presente asunto, concurrían las condiciones, por una parte, para que fuera suficientemente previsible la intención de la Comisión de tomar en consideración, a efectos de la reincidencia, la decisión sancionadora dirigida con anterioridad a la demandante y, por otra parte, para que esta pudiera formular sus observaciones sobre este punto.

551 En consecuencia, debe desestimarse la imputación.

b) Segunda imputación, relativa al plazo entre las dos infracciones consideradas

552 La demandante sostiene que el plazo útil para apreciar la reincidencia, esto es, el tiempo transcurrido entre la apreciación de la primera infracción y el momento en que la empresa afectada inició el nuevo comportamiento ilícito, era, en el caso de autos, de nueve años, ya que su participación en la práctica colusoria se remontaba a 1998, y no a 1993, como consideró la Comisión en la Decisión impugnada. Pues bien, estima que ese plazo es excesivo para tener en cuenta la reincidencia.

553 Procede recordar a este respecto que, desde el punto de vista disuasorio, la reincidencia es una circunstancia que justifica, según la jurisprudencia, un aumento considerable del importe de base de la multa. En efecto, constituye la prueba de que la sanción anteriormente impuesta no ha sido suficientemente disuasoria (véase la sentencia de 8 de julio de 2008, BPB/Comisión, T-53/03, EU:T:2008:254, apartado 398 y jurisprudencia citada).

554 Por lo que respecta al tiempo transcurrido entre las dos infracciones, ni el Reglamento n.º 1/2003 ni las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del apartado 2 del artículo 15 del Reglamento n.º 17 y del apartado 5 del artículo 65 [CA] (DO 1998, C 9, p. 3; en lo sucesivo, «Directrices de 1998») establecen un plazo máximo para tener en cuenta la reincidencia, y se ha declarado que la inexistencia de tal plazo no vulnera, en sí misma, el principio de seguridad jurídica (sentencia de 17 de junio de 2010, Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartados 66 y 67).

555 No obstante, si bien ningún plazo de prescripción se opone a la apreciación de la reincidencia, no es menos cierto que, para respetar el principio de proporcionalidad, la Comisión no puede tomar en consideración una o varias decisiones anteriores que sancionen a una empresa sin limitación temporal (sentencia de 17 de junio de 2010, Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 70).

556 Así pues, corresponde al juez de la Unión comprobar si, a la vista de los hechos del caso de autos, el incremento del importe de la multa por causa de reincidencia está justificado, en particular en la medida en que esta sea reveladora de una tendencia de la empresa afectada a infringir las normas sobre competencia, considerado, en especial, el poco tiempo transcurrido entre el incumplimiento anterior de las normas sobre competencia y la infracción de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 2010, Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 70).

557 En el caso de autos, habida cuenta de la desestimación del séptimo motivo, en el que la demandante impugnaba las pruebas recabadas por la Comisión para demostrar que llevaba participando en la infracción desde el 1 de abril de 1993, el plazo entre las dos infracciones ha sido de tres años y ocho meses, y no de nueve años, como la demandante afirma.

558 A este respecto, procede señalar que, según la jurisprudencia, un lapso de tiempo de poco menos de diez años entre dos infracciones puede considerarse relativamente breve y demuestra así la tendencia de una empresa a no extraer las consecuencias adecuadas de una declaración de infracción de las normas sobre competencia pronunciada en su contra (sentencia de 8 de febrero de 2007, Groupe Danone/Comisión, C-3/06 P, EU:C:2007:88, apartado 40).

559 En este contexto, la Comisión podía estimar fundadamente que en el caso de autos estaba justificado el incremento del importe de base de la multa por causa de reincidencia, habida cuenta de la tendencia de la demandante a infringir las normas sobre competencia, como lo demuestra el poco tiempo transcurrido entre las dos infracciones de que se trata, concretamente tres años y ocho meses.

[*omissis*]

564 Así pues, debe desestimarse la imputación.

c) Tercera imputación, relativa al tiempo transcurrido entre las infracciones consideradas y la adopción de la Decisión impugnada

565 Con carácter preliminar, procede señalar que, en el examen de la imputación anterior, el Tribunal General tuvo que apreciar el plazo transcurrido entre las dos infracciones tenidas en cuenta por la Comisión por causa de reincidencia.

566 En la tercera imputación, la demandante solicita al juez de la Unión que aprecie, a la luz del principio de proporcionalidad, otro plazo, concretamente el transcurrido entre, por un lado, las infracciones consideradas para valorar la reincidencia y, por otro lado, la adopción por parte de la Comisión de la Decisión impugnada, en la que incrementó el importe de base de la multa por causa de reincidencia.

567 Según la demandante, dado que ese plazo es excesivamente largo, la reincidencia no es idónea para producir un efecto disuasorio y cumplir, por tanto, su finalidad, de modo que la Comisión violó el principio de proporcionalidad al tener en cuenta, en este supuesto, la reincidencia.

568 En apoyo de su postura, la demandante hace hincapié en las circunstancias concretas del caso de autos, en el que, como consecuencia de la anulación de las Decisiones de 2002 y de 2009, la Comisión tuvo en cuenta, a efectos de la reincidencia, comportamientos que comenzaron

en 1985, es decir, 34 años antes, y que fueron constatados en 1989, es decir, 30 años antes, por lo que respecta a la primera infracción, con el fin de sancionar un comportamiento que había cesado en 2000, o sea, 19 años antes de la adopción de la Decisión impugnada.

569 A este respecto, procede recordar que, según el principio de proporcionalidad, los actos de las instituciones no rebasarán los límites de lo que resulta apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido, entendiéndose que, cuando exista la posibilidad de elegir entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deberán ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, EU:C:1990:391, apartado 13, y de 14 de julio de 2005, Países Bajos/Comisión, C-180/00, EU:C:2005:451, apartado 103).

570 Por lo que respecta a la reincidencia, la jurisprudencia exige a la Comisión que vele por el carácter disuasorio de su acción al determinar el importe de la multa. Pues bien, un medio para garantizar este efecto disuasorio es tener en cuenta la reincidencia incrementando el importe de la multa. Así pues, el objetivo de la toma en consideración de la reincidencia es incitar a las empresas que hayan manifestado una tendencia a infringir las normas sobre competencia a modificar su comportamiento (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2011, Shell Petroleum y otros/Comisión, T-38/07, EU:T:2011:355, apartado 98 y jurisprudencia citada).

571 Según la jurisprudencia mencionada en el apartado 553 anterior, la reincidencia es una circunstancia que justifica un aumento considerable del importe de base de la multa, ya que constituye la prueba de que la sanción impuesta anteriormente no ha sido suficientemente disuasoria.

572 Como se ha indicado en el apartado 555 anterior, para apreciar la reincidencia, la Comisión no está vinculada por un eventual plazo de prescripción. No obstante, no puede tomar en consideración una o varias decisiones anteriores que sancionen a una empresa sin limitación temporal.

573 La constatación y apreciación de las características específicas de la reincidencia forman parte de la facultad de apreciación de la Comisión, que puede, en cada caso, cuando fija un tipo de recargo por causa de reincidencia, considerar los indicios que confirman la tendencia de una empresa a infringir las normas sobre competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2011, Shell Petroleum y otros/Comisión, T-38/07, EU:T:2011:355, apartado 98).

574 Por tanto, no puede reprocharse a la Comisión que, en el caso de autos, haya tenido en cuenta la reincidencia en atención al tiempo transcurrido entre las primeras infracciones constatadas y la sancionada en la Decisión impugnada. En efecto, este hecho demuestra la tendencia de la empresa a infringir las normas sobre competencia y justifica, por consiguiente, la voluntad de orientar el comportamiento de dicha empresa hacia el respeto de dichas normas (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2005, Groupe Danone/Comisión, T-38/02, EU:T:2005:367, apartado 354, y de 13 de diciembre de 2012, Versalis y Eni/Comisión, T-103/08, no publicada, EU:T:2012:686, apartado 266).

575 Pues bien, como se ha indicado en el apartado 557 anterior, el plazo útil era breve, puesto que era de tres años y ocho meses. Dado que se había acreditado la tendencia de la demandante a infringir las normas del Derecho de la competencia, no cabe reprochar válidamente a la Comisión que hubiese dado efecto disuasorio a la Decisión impugnada, aun cuando la investigación hubiese durado cierto tiempo, como consecuencia de las incertidumbres judiciales que ha conocido.

576 No obstante, la demandante sostiene que, debido a la antigüedad de las infracciones, la Decisión impugnada ya no podía tener ningún efecto disuasorio cuando fue adoptada. Por otro lado, alega que no ha cometido ninguna infracción desde 2000.

577 A este respecto, procede recordar, como se ha indicado en los apartados 298 a 300 anteriores, que, si bien no puede excluirse que la amenaza de sanción que pesaba sobre la demandante durante toda la investigación y la imposición de una sanción en dos ocasiones haya podido tener cierto efecto disuasorio, ello no obsta para que sea la sanción, es decir, el hecho de pagar la multa impuesta por la Comisión con el recargo por causa de reincidencia, lo que disuade efectivamente a una empresa de infringir las normas sobre competencia.

578 En estas circunstancias, la Comisión no violó el principio de proporcionalidad al garantizar, mediante la toma en consideración de la reincidencia, que la multa impuesta a la demandante en la Decisión impugnada fuera suficientemente disuasoria.

579 Por todas las razones expuestas, procede desestimar la imputación.

[*omissis*]

4. Conclusión sobre la pretensión de reducción de la multa

645 No estando viciada la Decisión impugnada por ninguna ilegalidad ni irregularidad (véanse los apartados 530, 606 y 643 anteriores), no se puede acoger la pretensión de reducción del importe de la multa en cuanto pretende que el Tribunal General deduzca las consecuencias de tal ilegalidad o irregularidad respecto al importe de la multa (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Orange Polska/Comisión, T-486/11, EU:T:2015:1002, apartado 226).

646 No obstante, cuando ejerce su competencia jurisdiccional plena prevista en el artículo 261 TFUE y en el artículo 31 del Reglamento n.º 1/2003, más allá de realizar un mero control de la legalidad, que solo permite desestimar el recurso de anulación o anular (total o parcialmente) el acto impugnado, el juez de la Unión está facultado para tomar en consideración todas las circunstancias de hecho con el fin, en su caso, de modificar el importe de la sanción [véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2009, Prym y Prym Consumer/Comisión, C-534/07 P, EU:C:2009:505, apartado 86 y jurisprudencia citada, y de 10 de noviembre de 2021, Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping), T-612/17, recurrida en casación, EU:T:2021:763, apartado 605].

647 En el ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, el juez de la Unión puede suprimir, reducir o incluso aumentar la multa impuesta (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Siemens y otros/Comisión, C-239/11 P, C-489/11 P y C-498/11 P, no publicada, EU:C:2013:866, apartado 334 y jurisprudencia citada).

648 En estas circunstancias, el juez de la Unión también puede, en su caso, realizar apreciaciones diferentes de aquellas en que se basó la Comisión para determinar el importe de la multa impuesta (véase la sentencia de 21 de enero de 2016, Galp Energía España y otros/Comisión, C-603/13 P, EU:C:2016:38, apartado 75).

649 Así pues, atendiendo a todos los datos obrantes en autos, en particular a los presentados por la demandante, debe apreciarse si procede que el Tribunal General, en ejercicio de su potestad de plena jurisdicción, sustituya por otro diferente el importe de la multa fijado por la Comisión debido a que este no es apropiado (sentencia de 17 de diciembre de 2015, Orange Polska/Comisión, T-486/11, EU:T:2015:1002, apartado 227).

650 Pues bien, al cuestionar la proporcionalidad de la Decisión impugnada, la demandante indicó que estimaba que, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, la Comisión debería haber archivado el procedimiento o, cuando menos, si pretendía adoptar una decisión, no debería haberle impuesto multa alguna.

651 A este respecto, procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión, sin apreciar ni vulneración del plazo razonable ni vulneración del derecho de defensa, concedió a la demandante una reducción del importe de la multa, que justificó del siguiente modo:

– «habida cuenta de […] la inseguridad creada por la transición entre ambos Tratados, circunstancia excepcional que, en aquel momento, no estaba expresamente regulada por la jurisprudencia, […] la Comisión considera oportuno que las partes destinatarias de la presente Decisión se beneficien de una reducción de la multa» (considerando 570);

– esta reducción se concede «con el fin de mitigar las consecuencias negativas que pudiera haber causado a estas partes la larga duración del procedimiento, que [ha sido] necesaria para paliar ciertos vicios de procedimiento que se produjeron durante su desarrollo y que no son imputables a las partes destinatarias de la presente Decisión» (considerando 570);

– «la concesión espontánea por parte de la Comisión de una reducción del importe de la multa […] debe considerarse suficiente […] para mitigar los eventuales efectos perjudiciales sufridos por las partes destinatarias como consecuencia de la larga duración del procedimiento» (considerando 572);

– «las partes destinatarias podrán […] beneficiarse de una reducción adecuada de las multas […] con el fin de mitigar los eventuales efectos perjudiciales causados por los errores de procedimiento cometidos por la Comisión» (considerando 573);

– «la Comisión considera […] que los errores de procedimiento que cometió en el marco de la transición entre el Tratado CECA y el Tratado CE y la mayor duración del procedimiento que puede haberse derivado de esos errores pueden justificar una indemnización adecuada para las destinatarias de la presente Decisión» (considerando 991);

– «habida cuenta de la facultad de apreciación de que dispone la Comisión en materia de fijación de multas, puede […] [conceder] a las destinatarias de la presente Decisión una reducción de la multa que debe calcularse de modo que no penalice a las empresas destinatarias por errores de procedimiento que no han cometido, pero que, al mismo tiempo, no son tan graves como para dejar sin efecto el principio de que los cárteles son infracciones muy graves del Derecho de la competencia» (considerando 992);

– «para tener debidamente en cuenta estos factores, la Comisión concluye que se debe reconocer a todas las destinatarias de la presente Decisión una reducción de la multa del 50 % en concepto de circunstancia atenuante extraordinaria» (considerando 994).

652 De ello resulta que, para conceder la reducción del importe de la multa impuesta a la demandante, la Comisión se basó, en esencia, en los siguientes hechos:

– el asunto fue tramitado cuando expiraba el Tratado CECA;

– esta situación provocó dificultades en cuanto a la identificación de las normas aplicables;

– estas dificultades dieron lugar a las anulaciones de las Decisiones de 2002 y de 2009 por los órganos jurisdiccionales de la Unión;

– dichas anulaciones conllevaron una dilación del procedimiento, en una medida que pudo haber repercutido desfavorablemente en la situación de las empresas afectadas;

– cabía tener en cuenta estas circunstancias para determinar el importe de la multa.

653 A este respecto, procede señalar que la Comisión utiliza en varias ocasiones, en los considerandos citados en el apartado 651 anterior, términos que hacen pensar que, al acordar la reducción del importe de la multa de que se trata, pretendía «mitigar» o «indemnizar» los «efectos perjudiciales», es decir, el daño que pudieron haber causado «errores» imputables a ella.

654 Aunque tales términos suelen asociarse a procedimientos de carácter indemnizatorio, de la Decisión impugnada no se desprende que, acordando la reducción del importe de la multa de que se trata, la intención de la Comisión fuera conceder una indemnización por un daño causado por un comportamiento contrario a Derecho. En ninguna parte de dicha Decisión reconoce la Comisión haber adoptado un comportamiento contrario a Derecho, por ejemplo, superando el plazo razonable del procedimiento o vulnerando el derecho de defensa de la demandante. En varios pasajes de dicha Decisión se remite, por el contrario, a la jurisprudencia según la cual, en caso de imputaciones relativas a la duración del procedimiento, el remedio debe hallarse en el recurso de indemnización (considerandos 568 y 578).

655 Así pues, procede considerar, habida cuenta de estos diversos elementos, que, con la reducción del importe de la multa de que se trata concedida por la Comisión, esta no pretendía indemnizar un comportamiento contrario a Derecho, sino simplemente tener en cuenta las circunstancias del caso de autos en el marco de la amplia facultad de apreciación que le reconoce para la imposición de sanciones, en particular, la sentencia de 19 de marzo de 2009, Archer Daniels Midland/Comisión (C-510/06 P, EU:C:2009:166) apartado 82 (véase el apartado 651 anterior).

656 En el ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, el Tribunal General estima que, en el caso de autos, no se puede suprimir la multa, como consecuencia, en particular, de la necesidad de garantizar la plena aplicación del Derecho de la competencia a la infracción especialmente grave y de duración significativamente larga que se constató contra la demandante.

657 Dicho esto, hay que tener en cuenta que la multa infligida a la demandante no se impuso en los años posteriores a la comisión de los últimos comportamientos contrarios a la competencia apreciados por la Comisión, sino que se le impuso casi veinte años después.

658 A este respecto, en el caso de autos, al determinar el importe de la multa debe tomarse en consideración, entre todas las circunstancias pertinentes, su carácter disuasorio.

659 En efecto, la consideración del carácter disuasorio persigue garantizar que el importe de la multa incitará, en suficiente medida, a la empresa de que se trate, y, con carácter general, a todos los operadores económicos, a respetar las normas sobre competencia de la Unión (véase la sentencia de 17 de junio de 2010, Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 102).

660 En el caso de autos, el objetivo disuasorio ya se ha aplicado respecto a la demandante, parcialmente en cualquier caso, por un lado, mediante la sanción que se le impuso en la Decisión de 2002, y posteriormente en la de 2009, y, por otro lado, mediante la perspectiva de que se pudiera mantener esta sanción al término del procedimiento si se desestimasen los recursos judiciales interpuestos por la demandante contra esas Decisiones o si, en caso de anulación de dichas Decisiones, se adoptase una nueva decisión que volviera a imponer una sanción (véase el apartado 299 anterior).

661 En estas circunstancias, procede considerar, en el ejercicio de la competencia jurisdiccional plena, que, habida cuenta del tiempo transcurrido entre los últimos comportamientos contrarios a la competencia y la adopción de la Decisión impugnada, la fijación del importe de la multa por debajo del importe de base de 2,975 millones de euros determinado por la Comisión en dicha Decisión, con arreglo a las Directrices de 1998, las cuales pueden orientar a los órganos jurisdiccionales de la Unión cuando ejercen dicha competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, Comisión/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, apartado 80), resulta suficiente, en el caso de autos, para producir el efecto disuasorio buscado.

662 A la vista de lo anterior, es adecuada la reducción del 50 % del importe de la multa como consecuencia del tiempo transcurrido entre los últimos comportamientos contrarios a la competencia y la adopción de la Decisión impugnada.

663 En conclusión, procede:

– desestimar el recurso en la medida en que pretendía que se anulase total o parcialmente la Decisión impugnada;

– desestimar la pretensión de reducción del importe de la multa formulada por la demandante, considerando que la reducción del importe de la multa en un 50 % concedida por la Comisión en la Decisión impugnada era adecuada, habida cuenta de la atenuación del necesario efecto disuasorio de la sanción debido al tiempo transcurrido entre el fin de la infracción y la imposición de la multa.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a Ferriere Nord SpA a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de noviembre de 2022.

Firmas