Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

de 2 de octubre de 2024*

«Competencia — Prácticas colusorias — Mercado de los envases metálicos — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE — Cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia — Incoación del procedimiento de investigación por parte de la Comisión a petición de una autoridad nacional de competencia — Plazo de cambio de reparto — Obligación de motivación — Confianza legítima — Principio de subsidiariedad — Derecho de defensa — Proporcionalidad — Principio de buena administración — Demanda reconvencional de revisión del importe de la multa a raíz de un procedimiento de transacción»

En el asunto T-587/22,

Crown Holdings, Inc., con domicilio social en Yardley, Pensilvania (Estados Unidos),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, con domicilio social en Seesen (Alemania),

representadas por los Sres. A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg y A. Kidane y por la Sra. D. Strohl, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. B. Ernst, el Sr. A. Keidel y la Sra. L. Wildpanner, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

integrado por la Sra. A. Marcoulli, Presidenta, y el Sr. J. Schwarcz, la Sra. V. Tomljenović y los Sres. R. Norkus (Ponente) y W. Valasidis, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 20 de marzo de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia [1]

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, las demandantes, Crown Holdings, Inc., y Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, solicitan la anulación de la Decisión C(2022) 4761 final de la Comisión, de 12 de julio de 2022, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE (Asunto AT.40522 — Envases metálicos) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada») en la medida en que les afecta. La Comisión Europea solicita con carácter reconvencional el incremento del importe de la multa impuesta a las demandantes.

I. Antecedentes del litigio

2 Las demandantes son sociedades que operan en el sector de los envases metálicos, incluidos latas metálicas y cierres metálicos.

3 En marzo de 2015, el Bundeskartellamt (Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, Alemania) abrió una investigación sobre varias sociedades del sector, entre ellas las demandantes.

4 A raíz de una solicitud de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia para que instruyera el presente caso, la Comisión adoptó, el 19 de abril de 2018, la Decisión C(2018) 2466 final, relativa a la incoación de un procedimiento en el asunto AT.40522 — Pandora (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»).

5 El 25 de abril de 2018, la Comisión recibió una solicitud de clemencia de las demandantes.

6 El 23 de marzo de 2021, la Comisión invitó a estas y al otro grupo afectado por la infracción a participar en conversaciones con vistas a una transacción.

7 Mediante decisión de 1 de octubre de 2021, se archivó el procedimiento en relación con todos los territorios del Espacio Económico Europeo (EEE), con excepción de Alemania.

8 Las demandantes presentaron una solicitud formal de transacción en la que, por una parte, reconocieron su responsabilidad en la infracción y, por otra parte, indicaron el importe máximo de la multa que preveían que les sería impuesta y que aceptarían en el marco de un procedimiento de transacción.

9 El 19 de mayo de 2022, la Comisión remitió un pliego de cargos a las demandantes, que respondieron confirmando que los hechos y la apreciación jurídica de la infracción, tal y como los había considerado la Comisión, reflejaban el contenido de sus solicitudes de transacción y manteniendo su compromiso de seguir adelante con el procedimiento de transacción.

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

10 El 12 de julio de 2022, la Comisión adoptó la Decisión impugnada. En particular, consideró que las demandantes habían participado en una infracción única y continuada del artículo 101 TFUE en el sector de los envases metálicos en Alemania del 11 de marzo de 2011 al 18 de septiembre de 2014 y les impuso una multa de un importe de 7 670 000 euros.

11 Este importe tiene en cuenta una reducción de la multa del 50 % concedida a las demandantes sobre la base de la Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel (DO 2006, C 298, p. 17) y del 10 % con arreglo a la Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de los procedimientos de transacción con vistas a la adopción de decisiones con arreglo a los artículos 7 y 23 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo en casos de cártel (DO 2008, C 167, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación sobre la transacción»).

[*omissis*]

III. Fundamentos de Derecho

A. Sobre la pretensión de anulación

15 Con carácter preliminar, procede señalar, en primer término, 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.

16 Así pues, la Comisión debe definir y aplicar, según la jurisprudencia, la política de competencia de la Unión Europea (véase la sentencia de 16 de octubre de 2013, Vivendi/Comisión, T-432/10, no publicada, EU:T:2013:538, apartado 22 y jurisprudencia citada).

17 De conformidad con estos principios, el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1), confió a la Comisión, con independencia de la forma en que tenga conocimiento del expediente, a saber, en particular, que se le presente una denuncia o que actúe por iniciativa propia, la facultad de decidir si determinadas conductas deben ser objeto de un procedimiento, de una decisión por la que se declare la existencia de una infracción y de una medida correctiva, incluida una multa, en función de las prioridades que establezca en el marco de la política de competencia de la Unión. Lo mismo sucede en el supuesto de que, como en el caso de autos, la Comisión haya decidido intervenir en el asunto a instancia de una autoridad nacional de la competencia.

18 En segundo término, el Reglamento n.º 1/2003 pone fin al régimen centralizado anterior y organiza, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, una participación más amplia de las autoridades nacionales de la competencia, facultándolas a este efecto para aplicar el Derecho de la competencia de la Unión. La estructura del Reglamento descansa sobre la estrecha cooperación que debe desarrollarse entre la Comisión y las autoridades de la competencia de los Estados miembros organizadas en una red (sentencia de 16 de junio de 2015, FSL y otros/Comisión, T-655/11, EU:T:2015:383, apartado 75).

19 En tercer término, del artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003 se desprende que la Comisión conserva un papel preponderante en la investigación y en la comprobación de infracciones de las normas de la Unión en materia de competencia, que no se ve afectado por la

competencia concurrente que tienen las autoridades nacionales de la competencia en virtud del antedicho Reglamento (sentencia de 13 de julio de 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Comisión, T-144/07, T-147/07 a T-150/07 y T-154/07, EU:T:2011:364, apartado 76).

20 En efecto, con arreglo al artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003, cuando la Comisión incoa un procedimiento contra una o varias empresas por una presunta infracción de los artículos 101 TFUE o 102 TFUE, las autoridades de competencia de los Estados miembros quedan privadas de su competencia para perseguir a las mismas empresas por las mismas conductas supuestamente contrarias a la competencia, producidas en el mismo o los mismos mercados de productos y geográficos durante el mismo o los mismos períodos (sentencias de 25 de febrero de 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, apartado 30, y de 20 de abril de 2023, Amazon.com y otros/Comisión, C-815/21 P, EU:C:2023:308, apartado 27). La Comisión conserva la posibilidad de incoar un procedimiento aunque una autoridad nacional ya esté tramitando el asunto, sin perjuicio de una simple consulta con dicha autoridad (sentencia de 8 de marzo de 2007, France Télécom/Comisión, T-339/04, EU:T:2007:80, apartado 80).

21 En cuarto término, procede recordar que, según el punto 4 de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia (DO 2004, C 101, p. 43; en lo sucesivo, «Comunicación sobre la cooperación»), las consultas e intercambios en la Red formada por las autoridades de competencia incumben a las autoridades públicas y, según su punto 31, dicha Comunicación no otorga derechos individuales a las empresas implicadas para que un asunto sea tramitado por una autoridad particular. Más generalmente, ni el Reglamento n.º 1/2003 ni la referida Comunicación crean derechos o expectativas para una empresa en lo que respecta a la tramitación de su asunto por una autoridad de la competencia determinada (véanse la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 39 y jurisprudencia citada, y el auto de 14 de octubre de 2021, Amazon.com y otros/Comisión, T-19/21, EU:T:2021:730, apartado 48 y jurisprudencia citada).

22 A tenor del punto 5 de la Comunicación sobre la cooperación, cada miembro de la Red es totalmente libre para decidir si es o no oportuno investigar un asunto y el punto 55 de dicha Comunicación prevé, de conformidad con el artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003, que la Comisión informará a la autoridad nacional que conozca de un asunto de las razones por las que decide encargarse de este.

23 Por lo que respecta al cambio de reparto de los asuntos entre autoridades de competencia, el punto 18 de la Comunicación sobre la cooperación establece que «los asuntos que planteen problemas de reparto deberán resolverse rápidamente, por lo general en un plazo de dos meses a contar desde el envío de la primera información a la Red, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento [n.º 1/2003]», y que «durante este período las autoridades de competencia se esforzarán por alcanzar un acuerdo sobre una posible remisión a una autoridad distinta y, en su caso, sobre las modalidades de la tramitación en paralelo».

24 El punto 19 de la Comunicación sobre la cooperación dispone lo siguiente:

«[…] La autoridad o autoridades que tramiten un asunto al final del período de cambio de reparto deberán continuar hasta que finalice el procedimiento. El cambio de atribución de un asunto tras el período inicial de atribución de dos meses solo debería ocurrir cuando los hechos conocidos cambien materialmente en el curso del procedimiento.»

25 Por último, el punto 54 de la Comunicación sobre la cooperación se refiere más concretamente a la situación en la que la Comisión incoa un procedimiento con arreglo al artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003, después de que «una o más autoridades nacionales de competencia han informado a la Red […] de que están actuando en un determinado asunto». Este punto indica que, «durante el período inicial de asignación», a saber, el «plazo orientativo de dos meses» mencionado en el punto 18 de la misma Comunicación, la Comisión puede incoar el procedimiento sobre la base de dicha disposición del Reglamento n.º 1/2003, tras consultar a las autoridades interesadas. Además, precisa que, «después de la fase de asignación», la Comisión solamente aplicará, en principio, la citada disposición en determinadas situaciones, a saber, cuando los miembros de la Red prevén adoptar decisiones contradictorias en el mismo asunto [punto 54, letra a)]; cuando estos prevén adoptar una decisión que entra obviamente en conflicto con la jurisprudencia consolidada [punto 54, letra b)]; cuando los miembros alargan indebidamente el procedimiento en el asunto [punto 54, letra c)]; para desarrollar la política de competencia de la Unión, en especial cuando se plantea un problema de competencia similar en varios Estados miembros o para asegurar la aplicación efectiva [punto 54, letra d)]; o incluso cuando la autoridad interesada no se opone [punto 54, letra e)].

26 Los motivos de recurso de las demandantes deben apreciarse sobre la base de estos elementos.

27 En el presente asunto, las demandantes subrayan que no rebaten el contenido de la Decisión impugnada, que aceptaron en el marco del procedimiento de transacción. Precisan que la demanda se refiere únicamente a las irregularidades de procedimiento que condujeron a la asignación del asunto a la Comisión y, finalmente, a la adopción de la citada Decisión.

28 En apoyo de su recurso, las demandantes invocan seis motivos. El primer motivo se basa en la vulneración de los principios enunciados en la Comunicación sobre la cooperación. El segundo motivo se basa en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima y en la insuficiente motivación de la Decisión impugnada. El tercer motivo se basa en la vulneración del principio de subsidiariedad. El cuarto motivo se basa en la violación del derecho de defensa. El quinto motivo se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad. El sexto motivo se basa en la vulneración del principio de buena administración.

29 Procede examinar conjuntamente los motivos de recurso primero y segundo y, a continuación, los demás motivos en el orden en el que han sido formulados.

1. Sobre los motivos de recurso primero y segundo, basados en el incumplimiento de la Comunicación sobre la cooperación y en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima, así como en el incumplimiento de la obligación de motivación

30 Las demandantes sostienen, en esencia, en primer lugar, que la Comisión está vinculada por la Comunicación sobre la cooperación, que genera una confianza legítima y, en segundo lugar, que la Comisión no motivó su decisión de apartarse del período inicial de asignación previsto en dicha Comunicación.

a) Sobre la argumentación de que la Comisión está vinculada por la Comunicación sobre la cooperación, que genera una confianza legítima

31 Las alegaciones de las demandantes se articulan, en esencia, en tres partes. La primera se refiere a la cuestión de si la Comisión está vinculada por la Comunicación sobre la cooperación. La segunda alegación tiene por objeto determinar si los puntos 18 y 19 de dicha Comunicación generaron una confianza legítima en cuanto al cambio de asignación del asunto en un plazo de dos meses y la tercera consiste en determinar si, en el caso de autos, existían razones para no aplicar dicho plazo.

1) Primera parte, según la cual la Comisión está vinculada por la Comunicación sobre la cooperación

32 Las demandantes sostienen que de la jurisprudencia se desprende que, al adoptar reglas de conducta como las expuestas en la Comunicación sobre la cooperación, la Comisión se autolimita en su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de sus normas sin verse sancionada, en su caso, por vulneración de los principios generales del Derecho, entre ellos, la protección de la confianza legítima.

33 La Comisión y la República Federal de Alemania rechazan las alegaciones de las demandantes.

34 A este respecto, procede recordar que, según el Tribunal de Justicia, la serie C del *Diario Oficial de la Unión Europea* no tiene por objeto, a diferencia de la serie L de este, publicar actos jurídicamente vinculantes, sino solo informaciones, recomendaciones y dictámenes relativos a la Unión (sentencias de 12 de mayo de 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, apartado 35, y de 13 de diciembre de 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, apartado 30). Pues bien, la Comunicación sobre la cooperación, adoptada en el marco de la Red Europea de Competencia, fue publicada en 2004 en la serie C de dicho Diario Oficial [sentencia de 20 de enero de 2016, DHL Express (Italy) y DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, apartado 34].

35 Sin embargo, de la jurisprudencia se desprende que, al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por vulneración de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (sentencia de 16 de febrero de 2017, H&R ChemPharm/Comisión, C-95/15 P, no publicada, EU:C:2017:125, apartado 57).

36 Como señalan las demandantes, el Tribunal General ha indicado recientemente que esta jurisprudencia se aplica a la Comunicación sobre la cooperación, mediante la cual la Comisión se autolimitó en el ejercicio de su facultad discrecional en la tramitación de las denuncias al definir orientaciones destinadas a aclarar, en particular, en qué condiciones puede considerarse que la Comisión, una única autoridad nacional de competencia o varias autoridades nacionales de competencia están mejor situadas para examinar una denuncia (sentencia de 9 de febrero de 2022, Sped-Pro/Comisión, T-791/19, EU:T:2022:67, apartado 40).

37 Sin embargo, la Comisión considera que la Comunicación sobre la cooperación se distingue de las demás comunicaciones por el hecho de que se refiere únicamente a las relaciones entre autoridades de competencia. Además, la sentencia de 9 de febrero de 2022, Sped-Pro/Comisión (T-791/19, EU:T:2022:67), no es pertinente, en su opinión, en el presente asunto, puesto que se

refiere a la «tramitación de denuncias» en virtud del artículo 7 del Reglamento n.º 1/2003 y del artículo 7 del 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), y no a cambios en la asignación de asuntos o a una decisión por la que se declare la existencia de una infracción de las normas de competencia. La preocupación subyacente en el asunto que dio lugar a dicha sentencia era evitar una situación en la que no se examinara una denuncia, mientras que las demandantes alegan en el presente asunto que es a la Comisión a quien debe impedirse aplicar el artículo 101 TFUE, y no a la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, por la única razón de que el período inicial de asignación había expirado. Según la Comisión, ello sería contrario, de hecho, al objetivo perseguido por dicha sentencia, a saber, la aplicación efectiva de las normas sobre competencia. Asimismo, la Comisión señala que la Comunicación sobre la cooperación aborda esencialmente la tramitación de las denuncias en sus puntos 20 a 25, 35 y 36, lo que no es objeto de controversia en este asunto.

38 Pues bien, a este respecto, procede señalar que la distinción invocada por la Comisión entre el caso en el que un asunto se ha planteado a raíz de una denuncia y el caso en el que ella conoce de oficio de un asunto —y, *a fortiori*, como en el caso de autos, a raíz de la solicitud de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia de hacerlo— carece de pertinencia.

39 En efecto, es cierto que la sentencia de 9 de febrero de 2022, Sped-Pro/Comisión (T-791/19, EU:T:2022:67), se refiere al riesgo de violación de los derechos de un denunciante en caso de desestimación de una denuncia.

40 No obstante, la Comunicación sobre la cooperación trata conjuntamente los casos en los que el asunto se inicia a raíz de una denuncia y aquellos en los que una autoridad de competencia conoce de oficio.

41 En particular, los puntos 18 y 19 de la Comunicación sobre la cooperación, relativos a las cuestiones de cambio de asignación y respecto de los cuales las demandantes invocan un incumplimiento, no hacen distinción alguna en función de que el asunto de que se trate se tramite de oficio o a raíz de una denuncia.

42 Por lo tanto, debe considerarse que, a pesar de que los intercambios en la Red incumben a las autoridades de competencia públicas y no afectan a los derechos y obligaciones de las empresas (punto 4 de la Comunicación sobre la cooperación), la Comisión, al adoptar dicha Comunicación, no se autolimitó únicamente respecto a los denunciantes, sino también respecto a las empresas cuyas actividades son objeto de investigación.

43 De este modo, el incumplimiento por parte de la Comisión de las normas que ella misma se ha impuesto podría conducir, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 35 anterior, a la vulneración de principios generales, como la protección de la confianza legítima, que las demandantes han invocado en el presente asunto y que es objeto de las partes segunda y tercera siguientes.

2) Segunda parte, según la cual los puntos 18 y 19 de la Comunicación sobre la cooperación generaron una confianza legítima

44 Las demandantes consideran que las reglas de reparto de los asuntos recogidas en los puntos 18 y 19 de la Comunicación sobre la cooperación generaron una confianza legítima en que cualquier nueva asignación del asunto tendría lugar durante el plazo inicial de dos meses.

45 La Comisión y la República Federal de Alemania rechazan las alegaciones de las demandantes.

46 A este respecto, procede recordar que, para que se aprecie la vulneración del principio de protección de la confianza legítima, es preciso que una institución de la Unión, al dar a un administrado garantías precisas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas. Constituye una garantía de ese tipo, con independencia de la forma en que se comunique, la información concreta, incondicional y concordante (véase la sentencia de 16 de septiembre de 2021, FVE Holýšov I y otros/Comisión, C-850/19 P, no publicada, EU:C:2021:740, apartado 34 y jurisprudencia citada).

47 Pues bien, la Comunicación sobre la cooperación no ofrece ninguna garantía precisa de que el plazo de cambio de asignación no pueda ser superior a un período de dos meses.

48 En efecto, en primer lugar, habida cuenta de que, según el punto 18 de la Comunicación sobre la cooperación (véase el apartado 23 anterior), el reparto debe hacerse «por lo general» en un plazo de dos meses, de estos términos se desprende que dicho plazo no es imperativo. Además, este punto no es, en cualquier caso, pertinente a la vista de las circunstancias del caso de autos, dado que es pacífico entre las partes que la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia y la Comisión no tuvieron, a tenor de dicha disposición, que esforzarse «por alcanzar un acuerdo sobre una posible remisión a una autoridad distinta» para resolver «problemas de reparto», sino que la Comisión inició el procedimiento a petición de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia.

49 En segundo lugar, procede señalar que las demandantes invocan una interpretación estricta del punto 19, segunda frase, de la Comunicación sobre la cooperación, recordado en el apartado 24 anterior. Según las demandantes, la expresión «hechos conocidos» se refiere únicamente a los hechos que resultan pertinentes para determinar si se ha cometido una infracción de las normas de competencia, y no a los hechos que tengan lugar durante el procedimiento administrativo posterior y que puedan tener un impacto en este.

50 Sin embargo, con arreglo a reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase la sentencia de 27 de enero de 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, apartado 39 y jurisprudencia citada).

51 Así pues, no puede acogerse la interpretación propuesta por las demandantes, ya que choca con la interpretación del punto 19 de la Comunicación sobre la cooperación a la luz del contexto en el que se inscribe dicho punto. En efecto, de los diferentes supuestos previstos en el punto 54 de dicha Comunicación (véase el apartado 25 anterior) resulta que diversos motivos pueden justificar la incoación por la Comisión de un procedimiento con arreglo al artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003. Dado que estos supuestos van más allá de los hechos que son pertinentes para determinar si se ha cometido una infracción de las normas sobre competencia, el concepto de «hechos conocidos [que] cambien materialmente en el curso del procedimiento» debe interpretarse en el sentido de que comprende cualquier hecho pertinente que se produzca durante el procedimiento.

52 Por tanto, procede desestimar la argumentación de las demandantes según la cual los puntos 18 y 19 de la Comunicación sobre la cooperación generaron una confianza legítima en que todo cambio de asignación debía realizarse en un plazo de dos meses.

[*omissis*]

2. Sobre el tercer motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad

73 Las demandantes se remiten, en particular, a la jurisprudencia según la cual el Reglamento n.º 1/2003 organiza, de conformidad con el principio de subsidiariedad, una participación más amplia de las autoridades nacionales de competencia. En consecuencia, según las demandantes, la Comisión está obligada a respetar el principio de subsidiariedad en el ejercicio de las facultades discrecionales que le confiere el Reglamento n.º 1/2003 y, por tanto, fue inadecuado que ejerciera su facultad discrecional para aceptar el cambio de asignación del asunto con el fin de eludir las normas alemanas.

74 La Comisión y la República Federal de Alemania rechazan las alegaciones de la demandante.

75 En virtud del principio de subsidiariedad tal como está consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 3, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

76 A tenor del considerando 34 del Reglamento n.º 1/2003, «en virtud de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 [TUE, apartados 1 y 3], [dicho] Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar su objetivo de permitir la aplicación eficaz de las normas […] de competencia [de la Unión]».

77 El Tribunal General ya ha declarado que el principio de subsidiariedad no cuestiona las competencias conferidas a la Comisión por el Tratado FUE, entre las que se encuentra la aplicación de las reglas de la competencia (sentencia de 8 de marzo de 2007, France Télécom/Comisión, T-339/04, EU:T:2007:80, apartado 89).

78 Como se ha recordado en los apartados 18 y 19 anteriores, si bien el Reglamento n.º 1/2003 puso fin al régimen centralizado anterior y organiza, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, una participación más amplia de las autoridades nacionales de la competencia, la Comisión conserva un papel preponderante en la investigación y la persecución de las infracciones.

79 Del mismo modo, como se ha recordado en el apartado 20 anterior, el artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003 establece que la Comisión, sin perjuicio de una simple consulta con la autoridad nacional de que se trate, conserva la posibilidad de incoar un procedimiento con vistas a la adopción de una decisión, aunque una autoridad nacional ya esté tramitando el asunto.

80 En el caso de autos, como se indica en el considerando 11 de la Decisión impugnada, al haber incoado la Comisión el procedimiento a petición de la propia Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, se cumplió plenamente el requisito establecido en el artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003. Por lo tanto, dicha incoación no vulneró las prerrogativas del Estado miembro de que se trata y toda vulneración del principio de subsidiariedad queda necesariamente excluida.

81 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad.

[*omissis*]

B. Sobre la demanda reconvencional de la Comisión

114 Según la Comisión, la carga administrativa adicional ocasionada por las demandantes tras la conclusión de la transacción hace necesaria una nueva evaluación del importe de la multa que se les impuso. Las demandantes solo invocan motivos mediante los que impugnan la competencia de la Comisión para tramitar el procedimiento administrativo de que se trata, aunque habían declarado en el marco de sus solicitudes de transacción que aceptaban que la Comisión les impusiese una multa. La Comisión estima que la reducción del 10 % de la multa en virtud del punto 32 de la Comunicación sobre la transacción ya no está justificada y, por tanto, solicita al Tribunal General que, en el ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, fije el importe de la multa impuesta a las demandantes en 9 588 000 euros. Con carácter subsidiario, la Comisión propone que se tenga en cuenta el hecho de que el procedimiento de transacción en el presente asunto solo contribuyó en una medida mucho más limitada de lo habitual a la preservación de los recursos públicos, y sostiene que ello no justifica una reducción plena del 10 % del importe de la multa.

115 Las demandantes rebaten las alegaciones de la Comisión. En particular, según ellas, ninguna base jurídica permite suprimir la reducción concedida en el marco de la transacción.

116 Por lo tanto, procede comprobar, en primer lugar, si el Tribunal General tiene competencia para suprimir la reducción concedida en el marco de la transacción, lo que equivaldría a aumentar la multa y, a continuación, apreciar si la demanda de la Comisión es fundada.

1. Sobre la competencia del Tribunal General

117 Es preciso recordar que el control de legalidad se completa con la competencia jurisdiccional plena que el artículo 31 del Reglamento n.º 1/2003 reconoce al juez de la Unión, conforme al artículo 261 TFUE. Esta competencia faculta al juez de la Unión, más allá del mero control de la legalidad de la sanción, para sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia y, en consecuencia, para suprimir, reducir o aumentar la multa sancionadora o la multa coercitiva impuesta (véanse las sentencias de 8 de diciembre de 2011, Chalkor/Comisión, C-386/10 P, EU:C:2011:815, apartado 63 y jurisprudencia citada, y de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión, T-590/20, EU:T:2023:650, apartado 185 y jurisprudencia citada).

118 Si bien es más frecuente que las partes demandantes soliciten el ejercicio de la competencia jurisdiccional plena en el sentido de una reducción del importe de la multa, nada impide que la Comisión también pueda cuestionar ante el juez de la Unión el importe de la multa y pedir que se incremente (sentencias de 8 de octubre de 2008, Schunk y Schunk Kohlenstoff-Technik/Comisión, T-69/04, EU:T:2008:415, apartado 244, y de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión, T-590/20, EU:T:2023:650, apartado 221).

119 Esta competencia jurisdiccional plena es igualmente válida en el supuesto de que, como en el presente asunto, las demandantes no soliciten, con carácter subsidiario, una reducción del importe de la multa que se les ha impuesto. En efecto, el artículo 31 del Reglamento n.º 1/2003,

que establece expresamente que el juez de la Unión podrá «suprimir, reducir o aumentar la multa» en el marco de los recursos interpuestos contra las decisiones mediante las cuales la Comisión haya fijado una multa, no condiciona esta competencia a tal solicitud.

120 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por las demandantes contra la demanda reconvencional presentada por la Comisión.

2. Sobre la fundamentación de la demanda

a) Observaciones preliminares

121 En primer lugar, por lo que respecta al procedimiento de transacción, el Tribunal General ya ha recordado los rasgos esenciales de dicho procedimiento en los apartados 58 a 74 de la sentencia de 20 de mayo de 2015, Timab Industries y CFPR/Comisión (T-456/10, EU:T:2015:296), y, recientemente, en los apartados 208 a 216 de la sentencia de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 De dicha jurisprudencia se desprende que el procedimiento de transacción permite a la Comisión tramitar con mayor rapidez y eficacia los asuntos relativos a cárteles. Por lo tanto, el objetivo de este procedimiento es simplificar y acelerar los procedimientos administrativos, de manera que la Comisión pueda tramitar mayor número de asuntos con los mismos recursos (sentencias de 20 de mayo de 2015, Timab Industries y CFPR/Comisión, T-456/10, EU:T:2015:296, apartado 60, y de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión, T-590/20, EU:T:2023:650, apartado 209).

123 El procedimiento de transacción se desarrolla, en esencia, de la siguiente manera. Este procedimiento lo inicia la Comisión de acuerdo con las empresas interesadas (Comunicación sobre la transacción, puntos 5, 6 y 11). Desde el momento de incoación del procedimiento, las empresas objeto de investigación que participen en el procedimiento de transacción son informadas por la Comisión, durante conversaciones bilaterales, de los elementos esenciales «tales como los hechos alegados y su calificación, la gravedad y duración del presunto cártel, la atribución de responsabilidad, una estimación de la franja en que se situarán las probables multas, así como los elementos probatorios utilizados para establecer las objeciones potenciales» (Comunicación sobre la transacción, punto 16). De esta manera, las partes podrán hacer valer de forma efectiva su opinión sobre las objeciones potenciales en su contra y tomar una decisión fundada sobre la conveniencia o no de la transacción (Comunicación sobre la transacción, punto 16).

124 A raíz de la comunicación de esta información, las empresas interesadas pueden optar por el procedimiento de transacción y presentar una solicitud de transacción. Esta solicitud de transacción debe contener, en particular, el reconocimiento en términos claros e inequívocos de la responsabilidad de la parte en la infracción, una indicación del importe máximo de las multas que las partes prevén que les será impuesta por la Comisión y que las partes aceptarían en el marco de un procedimiento de transacción y la confirmación de que no tienen previsto pedir acceso al expediente ni ser oídas de nuevo en audiencia, salvo que la Comisión no refleje sus propuestas de transacción en el pliego de cargos y en la decisión (Comunicación sobre la transacción, punto 20).

125 Tras el reconocimiento de la responsabilidad y la confirmación de circunstancias efectuados por las empresas afectadas, la Comisión les transmitirá el pliego de cargos y adoptará una decisión final, la cual se basará, en lo esencial, en que las partes han reconocido en términos inequívocos su responsabilidad, no han discutido el pliego de cargos y han mantenido su compromiso de llegar a una transacción (Comunicación sobre la transacción, puntos 23 a 28).

126 En su decisión final, la Comisión puede decidir recompensar a una parte por la conclusión de una transacción hasta un máximo del 10 % del importe de la multa a imponer (Comunicación sobre la transacción, punto 32).

127 En segundo lugar, por lo que respecta a la demanda reconvencional de la Comisión, si bien, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 118 anterior, la Comisión puede solicitar al Tribunal General que incremente el importe de la multa, procede recordar que, a tal fin, le incumbe permitir a dicho Tribunal determinar si las circunstancias del asunto concreto justifican tal aumento (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de julio de 2003, Archer Daniels Midland y Archer Daniels Midland Ingredients/Comisión, T-224/00, EU:T:2003:195, apartado 362, y de 8 de octubre de 2008, Schunk y Schunk Kohlenstoff-Technik/Comisión, T-69/04, EU:T:2008:415, apartado 251).

128 En particular, corresponde a la Comisión demostrar que el aumento del importe de la multa es adecuado, en particular a la vista de hechos y circunstancias aparecidos durante el procedimiento de los que no tenía conocimiento cuando adoptó la decisión por la que se fija el importe de la multa (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2011, Transcatab/Comisión, T-39/06, EU:T:2011:562, apartado 402, y de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión, T-590/20, EU:T:2023:650, apartado 222). En efecto, es importante determinar si el comportamiento de la parte demandante ha obligado a la Comisión, en contra de lo que esta podía esperar razonablemente por la cooperación de esa parte durante el procedimiento administrativo, a elaborar y presentar una defensa ante el Tribunal General que deba centrarse en la negación de elementos de los que la Comisión podía considerar justificadamente que ya no serían discutidos por dicha parte (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich y otros/Comisión, T-259/02 a T-264/02 y T-271/02, EU:T:2006:396, apartado 573).

b) Examen de la demanda de la Comisión

129 En el presente asunto, la Comisión alega que el incremento de la multa es apropiado, por una parte, porque las demandantes no pueden impugnar ante el Tribunal General la competencia de la Comisión para tramitar el procedimiento administrativo en el caso de autos, cuando reconocieron dicha competencia en su solicitud de transacción, y, por otra parte, porque el presente asunto supone una carga administrativa adicional.

130 En primer lugar, es necesario comprobar si la Comisión demuestra de modo suficiente con arreglo a Derecho que, en el procedimiento administrativo, las demandantes reconocieron la competencia de aquella en lugar de la competencia de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia.

131 En primer término, aun cuando la Comisión sostuvo, en el propio escrito de contestación a la demanda, que las demandantes reconocieron, en esencia, esta competencia durante el procedimiento administrativo, no ha aportado, ni propuesto aportar, ninguna prueba que pueda

acreditar el supuesto reconocimiento de la citada competencia durante el procedimiento de transacción, ni en dicho escrito ni en la dúplica, pese a que la impugnación de la referida competencia constituye el objeto mismo de su recurso.

132 Solo en la vista, la Comisión indicó que estaba dispuesta a facilitar a este Tribunal, en el marco de una diligencia de prueba ordenada con arreglo a los artículos 92, apartado 3, y 103 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la solicitud de transacción formulada por las demandantes, que tenía un contenido muy «sensible» y «confidencial». Según la Comisión, la referida solicitud contiene indicaciones sobre el reconocimiento de dicha competencia.

133 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento dispone que, «excepcionalmente, las partes principales podrán aún aportar o proponer pruebas antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen».

134 Asimismo, el artículo 88, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento establece que, cuando una solicitud de diligencias de prueba se formule tras el primer turno de escritos de alegaciones, la parte que presente la solicitud deberá indicar las razones por las que no pudo presentarla anteriormente.

135 Además, de conformidad con el artículo 92, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, la parte que solicita una diligencia de prueba con arreglo a dicha disposición debe justificar la necesidad de que la diligencia adopte la forma de un auto de instrucción.

136 No obstante, con independencia incluso de la cuestión de si la actuación de la Comisión debe considerarse una proposición de prueba presentada con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento o una solicitud de diligencias de prueba con arreglo al artículo 92, apartado 3, del mismo Reglamento, es preciso señalar que la Comisión no ha aportado una justificación válida del retraso en su actuación.

137 En efecto, la Comisión se limitó, en la vista, a remitirse al apartado 222 de la sentencia de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión (T-590/20, EU:T:2023:650), citada en el apartado 128 anterior, y a señalar que, en el caso de autos, cuando adoptó la Decisión impugnada, ignoraba que las demandantes impugnarían su competencia.

138 Pues bien, por una parte, la explicación de la Comisión no puede desvirtuar el hecho de que, según el recurso de las demandantes, ya en el escrito de contestación a la demanda, la Comisión podía presentar cualquier prueba, proposición de prueba o solicitud de diligencias de prueba en apoyo de su alegación relativa, en esencia, al reconocimiento implícito de su competencia por las demandantes en relación con el procedimiento de transacción.

139 Por otra parte, aun suponiendo que la Comisión pretendiera invocar la sentencia de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión (T-590/20, EU:T:2023:650), que se dictó en una fecha posterior al escrito de contestación de 7 de diciembre de 2022 y a la dúplica de 5 de abril de 2023, procede señalar asimismo que, como se desprende del apartado 128 anterior, dicha sentencia no contiene apreciaciones jurídicas nuevas en cuanto a los elementos que deben justificar una demanda reconvencional de incremento de la multa que puedan justificar el retraso en la actuación de la Comisión. En efecto, ya se desprendía de la jurisprudencia del Tribunal

General que corresponde a la Comisión justificar su solicitud a la luz de elementos de los que no tenía conocimiento cuando concedió la reducción de la multa (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2011, Transcatab/Comisión, T-39/06, EU:T:2011:562, apartado 402).

140 Por otro lado, en la medida en que la Comisión se refiere al artículo 92, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, es preciso señalar que tampoco explicó por qué habría sido necesaria una diligencia de prueba en el presente asunto, limitándose a evocar, de manera genérica, supuestas razones de confidencialidad o de sensibilidad, pese a que los documentos que proponía aportar procedían de las propias demandantes.

141 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la solicitud de la Comisión dirigida a aportar determinadas pruebas ante el Tribunal General, formulada en la vista de 20 de marzo de 2024.

142 En segundo término, según la Comisión, el reconocimiento de su competencia se deriva del hecho de que las demandantes declararon, en el marco de su solicitud de transacción, que aceptarían que la Comisión les impusiera una multa, que podía alcanzar un determinado límite.

143 Así, según el considerando 16, letra a), de la Decisión impugnada, las demandantes reconocieron en términos claros e inequívocos su responsabilidad, los principales hechos y la calificación jurídica de estos, su función y la duración de su participación en la infracción. Según el considerando 16, letra b), de dicha Decisión, también proporcionaron una indicación del importe máximo de la multa que preveían que les sería impuesta y que aceptarían en el marco de un procedimiento de transacción.

144 Pues bien, del reconocimiento de estos elementos no puede deducirse que las demandantes también reconocieran la competencia de la Comisión, que no estaba prevista en la Comunicación sobre la transacción, a diferencia del reconocimiento de dichos elementos, específicamente previsto en el punto 20 de la citada Comunicación (véase el apartado 124 anterior).

145 Por lo tanto, procede constatar que la Comisión no ha demostrado que las demandantes reconocieran la competencia de aquella para tramitar el procedimiento administrativo de que se trata.

146 Por otro lado, es preciso recordar que, en circunstancias análogas a las del presente asunto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, si, al término del procedimiento administrativo seguido tras la Decisión de incoación, la Comisión adopta una decisión que afecta a los intereses de una empresa como la parte demandante, dicha decisión puede ser objeto, en virtud del artículo 263 TFUE, de un recurso judicial en el que dicha empresa pueda invocar todos los motivos pertinentes. En particular, de la citada disposición se desprende que la cuestión de la competencia del autor del acto está sujeta al control ejercido por el juez de la Unión en el marco de tal recurso. Por consiguiente, corresponde al juez de la Unión apreciar si se han cometido ilegalidades a este respecto durante el procedimiento administrativo y si estas pueden afectar a la legalidad de la decisión adoptada por la Comisión al término del referido procedimiento (auto de 29 de enero de 2020, Silgan Closures y Silgan Holdings/Comisión, C-418/19 P, no publicado, EU:C:2020:43, apartados 63 y 64).

147 De lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que alega la Comisión, el incremento de la multa no puede justificarse, en las circunstancias del presente asunto, por la supuesta impugnación por las demandantes, por primera vez ante el Tribunal General, de un hecho (a

saber, en este caso, la competencia de la Comisión en lugar de la competencia de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia) que admitieron durante el procedimiento de transacción ante la Comisión. En efecto, en el presente asunto, la Comisión no ha podido demostrar que las demandantes, durante el procedimiento de transacción, reconocieran la competencia de aquella en lugar de la competencia de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, ni siquiera que pudiera suponer razonablemente que las demandantes no impugnarían dicha competencia, máxime al término de los litigios mencionados en el apartado 146 anterior e iniciados por el otro grupo afectado por la infracción.

148 En segundo lugar, procede examinar la alegación subsidiaria de la Comisión según la cual la interposición del presente recurso ha puesto en peligro los beneficios procesales que obtuvo en el procedimiento de transacción.

149 A este respecto, del considerando 16 de la Decisión impugnada se desprende que las demandantes reconocieron su responsabilidad e indicaron el importe máximo de la multa que aceptarían (véase el apartado 143 anterior) y que confirmaron que fueron suficientemente informadas de las imputaciones que la Comisión pensaba formular contra ellas y que se les había dado la oportunidad suficiente de dar a conocer su punto de vista a la Comisión [considerando 16, letra c)]. Indicaron igualmente que no tenían previsto pedir acceso al expediente ni volver a ser oídas en una audiencia [considerando 16, letra d)] y dieron su consentimiento para recibir el pliego de cargos y la decisión final en inglés [considerando 16, letra e)].

150 Así, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, ha disfrutado de beneficios procesales que siguen existiendo, con independencia de la interposición del presente recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de octubre de 2023, Clariant y Clariant International/Comisión, T-590/20, EU:T:2023:650, apartado 237). La movilización de los recursos de la Comisión para defender la Decisión impugnada ante el Tribunal General es inherente a cada procedimiento judicial y no pone en entredicho dichos beneficios procesales, puesto que, en el presente asunto, las demandantes no pretenden reconsiderar los elementos mencionados en el apartado 149 anterior, que reconocieron en el procedimiento de transacción, sino que únicamente impugnan la competencia de la Comisión en lugar de la competencia de la Autoridad Federal de Defensa de la Competencia.

151 De lo anterior se desprende que, en las circunstancias específicas del presente asunto, el incremento de la multa solicitado por la Comisión no puede justificarse por la supuesta pérdida de beneficios procesales ni por la supuesta carga administrativa adicional, generada por la interposición del presente recurso.

152 Por lo tanto, procede desestimar la demanda reconvencional de la Comisión, incluida la alegación formulada con carácter subsidiario.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Desestimar la demanda reconvencional de la Comisión Europea.

3) Crown Holdings, Inc., y Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH cargarán con sus propias costas y con el 90 % de las costas de la Comisión.

4) La Comisión cargará con el 10 % de sus propias costas.

5) La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de octubre de 2024.

Firmas