Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 10 de septiembre de 2015 [1]

Asunto C-428/14

DHL Express (Italy) Srl,
DHL Global Forwarding (Italy) SpA
contra
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Italia)]

«Política de la competencia — Artículo 101 TFUE — Cártel — Sector del transporte internacional de mercancías — Clemencia — Cooperación entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembro (las ANC) — Red Europea de Competencia (REC) — Programa modelo sobre clemencia de la REC — Carácter vinculante o no del Programa modelo sobre clemencia de la REC para las ANC — Relaciones entre la solicitud de dispensa presentada a la Comisión y la solicitud abreviada simplificada de dispensa presentada a una ANC»

I. **Introducción**

1. La presente petición de decisión prejudicial, presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia por el Consiglio di Stato (Italia) el 18 de septiembre de 2014, tiene por objeto la interpretación de los artículos 101 TFUE y 4 TUE, apartado 3, así como el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 [CE] y 82 [CE]. [2]

2. Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre DHL Express (Italy) Srl y DHL Global Forwarding (Italy) SpA (en lo sucesivo, conjuntamente, «DHL»), filiales de Deutsche Post AG, y la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad responsable del respeto de la competencia y de las normas del mercado; en lo sucesivo, «Autorità»).

1 — Lengua original: francés.

2 — DO 2003, L 1, p. 1.

II. **Marco normativo**

A. *Reglamento nº 1/2003*

3. El considerando 15 del Reglamento nº 1/2003 tiene el siguiente tenor:

«Conviene que la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros formen conjuntamente una red de autoridades públicas que apliquen las normas de competencia comunitarias en estrecha cooperación. A tal efecto, es necesario crear mecanismos de información y de consulta. La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, establecerá y revisará los pormenores adicionales de la cooperación en la red.»

4. El artículo 11 del Reglamento nº 1/2003, titulado «Cooperación entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros», establece lo siguiente:

«1. La Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros aplicarán las normas de competencia comunitarias en estrecha colaboración.

2. La Comisión transmitirá a las autoridades de competencia de los Estados miembros copia de los documentos más importantes que haya recopilado con vistas a la aplicación de los artículos 7, 8, 9, 10 y del apartado 1 del artículo 29. A instancias de la autoridad de competencia de un Estado miembro, la Comisión le remitirá copia de otros documentos existentes que sean necesarios para la apreciación del asunto.

3. Cuando las autoridades de la competencia de los Estados miembros actúen en virtud del artículo 81 [CE] o del artículo 82 [CE], informarán por escrito de ello a la Comisión antes de proceder a realizar las primeras diligencias formales de investigación o inmediatamente después de iniciadas dichas diligencias. Esta información podrá hacerse llegar también a las autoridades de competencia de los demás Estados miembros.

4. A más tardar 30 días antes de la adopción de una decisión por la que se ordene la cesación de una infracción, por la que se acepten compromisos o por la que se retire la cobertura de un reglamento de exención por categorías, las autoridades competentes de los Estados miembros informarán de ello a la Comisión. A tal efecto, le proporcionarán una exposición resumida del asunto y el texto de la decisión prevista o, en ausencia de ésta, cualquier otro documento en el que se indique la línea de acción propuesta. Esta información podrá ponerse también a disposición de las autoridades de competencia de los demás Estados miembros. A instancias de la Comisión, la autoridad de competencia encargada del asunto deberá poner a disposición de la Comisión otros documentos que se hallen en su poder y que sean necesarios para evaluar el asunto. La información facilitada a la Comisión podrá ponerse a disposición de las autoridades de competencia de los demás Estados miembros. Las autoridades nacionales de competencia podrán asimismo intercambiarse la información necesaria para evaluar el asunto que estén instruyendo al amparo de los artículos 81 [CE] y 82 [CE].

5. Las autoridades de competencia de los Estados miembros podrán consultar con la Comisión cualquier caso de aplicación del Derecho comunitario.

6. La incoación de un procedimiento por parte de la Comisión con vistas a la adopción de una decisión en aplicación del capítulo III privará a las autoridades de competencia de los Estados miembros de su competencia para aplicar los artículos 81 [CE] y 82 [CE]. Si una autoridad de competencia de un Estado miembro está actuando ya en un asunto, la Comisión únicamente incoará el procedimiento tras consultar con la autoridad nacional de competencia.»

B. *La Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia* [3]

5. El punto 1 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC dispone:

«El Reglamento (CE) nº 1/2003 [...] 1) crea un sistema de competencias concurrentes en que la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros [...] 2) pueden aplicar los artículos [101 y 102 TFUE]. Las autoridades nacionales de competencia y la Comisión forman conjuntamente una red de poderes públicos que actúan al servicio del interés público y cooperan estrechamente para proteger la competencia. La red es un foro de discusión y cooperación para la aplicación y el control del cumplimiento de la política comunitaria de competencia. Proporciona un marco para la cooperación de las autoridades europeas de competencia en los asuntos de aplicación de los artículos [101 y 102 TFUE] y constituye la base para crear y mantener una cultura común de competencia en Europa. Esta red se denomina "Red Europea de Competencia" (REC) [...]»

6. Con arreglo al punto 38 de esta Comunicación:

«A falta de un sistema de alcance europeo de programas de clemencia plenamente armonizados, la solicitud de clemencia dirigida a una autoridad no se considerará presentada ante todas las autoridades. Por ello, será el interesado quien deberá presentar la solicitud ante todas las autoridades de competencia cualificadas para aplicar el artículo [101 TFUE] en el territorio afectado por la infracción y que puedan considerarse bien situadas para actuar contra la infracción en cuestión. Teniendo en cuenta la importancia de la coordinación en la mayor parte de los programas de clemencia existentes, los solicitantes también deberán considerar si sería conveniente presentar simultáneamente la solicitud ante las autoridades pertinentes. Corresponderá al solicitante dar los pasos que considere apropiados para proteger su posición en lo tocante a posibles procedimientos por parte de dichas autoridades.»

C. *Programa modelo sobre clemencia de la REC*

7. En el ámbito de la REC, en el año 2006, se adoptó un Programa modelo sobre clemencia (en lo sucesivo, «Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006»). Este programa, que no ha sido publicado y que únicamente está disponible en inglés, francés, y alemán, puede consultarse en el sitio de Internet de la Comisión. [4] Fue revisado en noviembre de 2012 [5] (en lo sucesivo, «Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012»), por tanto, con posterioridad a los hechos del litigio principal, incluida la decisión controvertida de la Autorità.

8. El punto 5 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 relativo a las dispensas del pago de las multas de «Tipo 1A» prevé:

«La autoridad de competencia dispensará a una empresa del pago de cualquier multa que de otro modo hubiera podido imponérsele cuando:

a) esa empresa sea la primera en aportar elementos de prueba que, a juicio de la autoridad de competencia, en el momento de examinar la solicitud, le permitan efectuar una inspección oportunamente orientada sobre el presunto cártel;

3 — DO 2004, C 101, p. 43 (en lo sucesivo, «Comunicación sobre la cooperación en la REC»).

4 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

5 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012 _en.pdf.

b) en el momento de presentación de la solicitud, la autoridad de competencia no disponga de elementos de prueba suficientes para adoptar la decisión de efectuar una inspección/solicitar a un tribunal un mandamiento de inspección en relación con el presunto cártel o si aún no ha realizado tal inspección, y

c) concurran los requisitos para la obtención de la dispensa.»

9. Según el punto 2 de las notas explicativas adjuntas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, «el objetivo de los programas de clemencia es prestar apoyo a las autoridades de competencia en sus esfuerzos por descubrir y poner fin a los cárteles y sancionar a sus participantes. Las autoridades de competencia consideran que la prestación de asistencia voluntaria para alcanzar estos objetivos constituye un valor intrínseco para la prosperidad económica de los distintos Estados miembros, así como para el mercado común, y que ello puede justificar, en ciertos casos, o bien la dispensa (tipos 1A y 1B), o bien una reducción del importe de la multa (tipo 2)».

10. Los puntos 22 a 25 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 se refieren a las «solicitudes abreviadas en los asuntos de tipo 1A».

11. El punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 establece que, «cuando la Comisión esté "particularmente bien situada" para examinar un asunto con arreglo al punto 14 de la Comunicación sobre la cooperación en la red, la empresa que ha presentado o que va a presentar a la Comisión una solicitud de dispensa podrá dirigir una solicitud abreviada a cualquier autoridad de competencia nacional que esta empresa considere "bien situada" para actuar en el marco de la Comunicación sobre la cooperación en la red. Las solicitudes abreviadas deberán incluir la siguiente información de manera resumida:

— nombre y dirección de la empresa que presenta la solicitud;

— otros participantes en el presunto cártel;

— el producto o los producto afectados;

— el territorio o los territorios afectado;

— la duración;

— naturaleza de la conducta característica del presunto cártel;

— Estado o Estados miembros donde pueden hallarse los elementos de prueba, e

— información sobre las demás solicitudes de clemencia que hayan sido presentadas o tenga previsto presentar en relación con el presunto cártel.»

12. Con arreglo al punto 24 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, «si una autoridad de competencia nacional ante la que se ha presentado una solicitud abreviada decide solicitar información complementaria, la empresa estará obligada a poner dicha información a su disposición a la mayor brevedad posible. Si una autoridad de competencia decide actuar en este asunto, determinará el plazo de que dispone la empresa para presentar la información y los elementos de prueba necesarios para alcanzar el nivel probatorio exigido. Si la empresa formaliza la solicitud en el plazo establecido, se considerará que la información ha sido proporcionada en la fecha en que se presentó la solicitud abreviada».

D. *Derecho nacional*

13. El 15 de febrero de 2007, la Autorità adoptó la Comunicación sobre dispensa y reducción de sanciones en virtud del artículo 15 de la Ley nº 287/90 (Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 287/90); en lo sucesivo, «Comunicación de la Autorità»), en la que se recoge el programa nacional de clemencia.

14. El artículo 16 de este programa, titulado «Solicitud abreviada», prevé:

«Si la Comisión está mejor situada para tramitar el asunto e instruir el procedimiento, la empresa que ha presentado o que va a presentar a la Comisión una solicitud por la que pretende ser dispensada de las sanciones, podrá presentar a la autoridad una solicitud de clemencia similar, redactada de forma «abreviada», cuando estime que la autoridad también puede intervenir en dicho asunto. En virtud del [punto] 14 de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia, la Comisión será el órgano mejor situado cuando uno o varios acuerdos o prácticas, incluidas las redes de acuerdos o prácticas similares, afecten a la competencia en más de tres Estados miembros.»

15. El artículo 17 del referido Programa dispone que «la solicitud abreviada de clemencia dirigida a obtener la dispensa de las sanciones deberá incluir, como mínimo:

a) la denominación social y la dirección de la empresa solicitante;

b) la denominación social y la dirección de las demás empresas participantes en el presunto cártel;

c) una descripción del cártel de que se trate, que incluya:

— la especificación de la naturaleza del cártel;

— la indicación de los bienes y servicios objeto del cártel, su alcance geográfico y su duración;

d) la indicación de los Estados miembros en los que probablemente pueden obtenerse los elementos de prueba de la infracción;

e) información sobre las demás solicitudes de clemencia que la empresa haya dirigido o tenga previsto dirigir a otras autoridades de competencia en relación con la misma infracción.»

16. Según el artículo 18 de este Programa «la autoridad expedirá, a instancias de la empresa, un recibo en el que se indicará la fecha y la hora de recepción de la solicitud abreviada, e informará si, en principio, aún es posible conceder la dispensa de las sanciones correspondientes al cártel. Si la autoridad estima conveniente solicitar información adicional, determinará el plazo del que dispone la empresa para ello. Si la autoridad decide intervenir en el caso, señalará un plazo para completar la solicitud de clemencia y permitir a la empresa presentar la información y los elementos de prueba previstos en el apartado 3. Si la solicitud se completa en el plazo señalado por la autoridad, se considerará que ha sido recibido en su totalidad en la fecha de presentación de la solicitud abreviada. [...]».

III. **Hechos del procedimiento principal y cuestiones prejudiciales**

17. El 5 de junio de 2007, DHL presentó una solicitud de indicador de dispensa a la Comisión Europea con arreglo a su Comunicación relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel, [6] en el presente asunto, un cártel que infringió el artículo 101 TFUE en el sector del transporte internacional de mercancías por vía marítima, aérea y por carretera. [7]

18. El 24 de septiembre de 2007, la Comisión concedió a DHL una dispensa condicional en relación con todo el sector del transporte internacional, es decir, el transporte por carretera así como el marítimo y aéreo.

19. El 20 de diciembre de 2007, DHL puso en conocimiento de la Comisión algunos elementos relativos a actuaciones llevadas a cabo por algunas empresas en el sector del transporte internacional de mercancías por carretera en Italia.

20. No obstante, la Comisión decidió posteriormente dirigirse únicamente contra la parte del cártel relativa a los servicios de transporte internacional por vía aérea. Mediante decisión de 28 de marzo de 2012, declaró que determinadas empresas habían participado durante varios años en un cártel en el sector de los servicios internacionales de transitarios por aire, infringiendo el artículo 101 TFUE. [8] Consideró que el grupo Deutsche Post AG había sido la primera empresa que presentó información y pruebas que cumplían los requisitos del punto 8, letra a), de la Comunicación sobre Clemencia de 2006 y el importe de la multa que se le iba a imponer se redujo en un 100 % por las infracciones en cuestión.

21. Paralelamente, el 12 de julio de 2007, DHL presentó a la Autorità una solicitud abreviada de dispensa conforme al artículo 16 de la Comunicación de la Autorità. Facilitó información relativa a los comportamientos observados en el sector del transporte internacional de mercancías.

22. De la petición de decisión prejudicial se desprende que, según la Autorità y las partes intervinientes, a saber, Agility Logistics Srl (en lo sucesivo, «Agility») y Schenker Italiana SpA, filial de Deutsche Bahn AG, (en lo sucesivo, «Schenker»), la solicitud abreviada de dispensa presentada por DHL no versaba sobre el sector del transporte internacional de mercancías por carretera.

23. En cambio, según DHL, su solicitud abreviada de 12 de julio de 2007 se refería a conductas ilegales en todo el mercado de envíos y transporte internacional de mercancías. DHL estimó, en particular, que si bien es cierto que dicha solicitud abreviada no recogía ejemplos concretos y específicos de los comportamientos observados en el transporte de mercancías por carretera, ello se debía únicamente a que aún no se habían detectado casos.

6 — DO 2006, C 298, p. 17; en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión sobre clemencia».

7 — La función del indicador consiste en permitir al solicitante de dispensa «reservarse» el primer puesto en el orden de presentación de las solicitudes de clemencia y completar esta solicitud posteriormente. El punto 14 de la Comunicación de la Comisión relativa a la clemencia prevé que «la empresa que desee solicitar la dispensa del pago de una multa deberá ponerse en contacto con la Dirección General de Competencia de la Comisión. La empresa podrá optar entre pedir inicialmente un indicador que reserve su puesto según el orden de presentación o proceder inmediatamente a presentar una solicitud formal de dispensa a la Comisión [...]. Según el punto 15 de la misma Comunicación, «los servicios de la Comisión podrán conceder un indicador que reserve el puesto a un solicitante de dispensa del pago de las multas según el orden de presentación de la solicitud durante un periodo de tiempo que se fijará en cada caso para permitir recabar la información y pruebas necesarias. Para poder obtener un indicador, la empresa solicitante deberá revelar a la Comisión su nombre y dirección y facilitar información sobre los participantes en el presunto cártel, los productos y territorios afectados por aquél, así como su duración estimada y la naturaleza de la conducta característica del presunto cártel. El solicitante deberá asimismo informar a la Comisión de las demás solicitudes de clemencia que hayan sido presentadas o tenga previsto presentar ante otras autoridades en relación con el presunto cártel, así como justificar su solicitud de un indicador. Al conceder un indicador, los servicios de la Comisión determinarán el plazo de que dispone el solicitante para formalizar la solicitud presentando la información y elementos de prueba requeridos a fin de alcanzar el umbral pertinente para obtener la dispensa. [...] Si el solicitante formaliza la solicitud en el plazo establecido por los servicios de la Comisión, se considerará que la información y los elementos de prueba han sido proporcionados en la fecha en que se atribuyó el indicador».

8 — Decisión de la Comisión de 28 de marzo de 2012 relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 53 del acuerdo EEE (Asunto COMP/39.462 — Servicios de transitarios) [C(2012) 1959].

24. El 23 de junio de 2008, DHL presentó a la Autorità una solicitud abreviada adicional de dispensa del pago de la multa, complementaria a la solicitud inicialmente presentada el 12 de julio de 2007. Según DHL, «la presente declaración constituye a todos los efectos un mero complemento de la solicitud de 12 de julio de 2007, en la medida en que las conductas posteriores a las que se refiere no constituyen una infracción independiente no cubierta por la declaración inicial, sino que sólo son nuevas manifestaciones de las infracciones previamente denunciadas y, como tales, la Comisión las ha tenido en cuenta a efectos de la clemencia concedida a la empresa».

25. El 5 de noviembre de 2007, Deutsche Bahn AG presentó a la Comisión, en su propio nombre y en nombre de Schenker, una solicitud de clemencia, referida a conductas relacionadas con el transporte marítimo internacional. Esta declaración fue completada el 19 de noviembre de 2007, momento en que Deutsche Bahn AG/Schenker facilitó información a la Comisión sobre el cártel italiano del transporte de mercancías por carretera.

26. El 12 de diciembre de 2007, Schenker presentó a la Autorità una solicitud abreviada de clemencia, en la que facilitaba información sobre el cártel italiano del transporte de mercancías por carretera.

27. El 20 de noviembre de 2007, Agility presentó a la Comisión una solicitud abreviada de reducción de la multa, en representación del grupo al que ésta pertenece.

28. El 12 de mayo de 2008, Agility Logistics International BV, sociedad matriz del grupo al que pertenece Agility, presentó verbalmente a la Autorità, también en representación de las sociedades que controla, entre las que se incluye Agility, una solicitud abreviada de clemencia.

29. Mediante resolución de 15 de junio de 2011 dictada en el asunto I722 — Logística internacional (procedimiento nº 22521; en lo sucesivo, «resolución controvertida»), la Autorità declaró que varias empresas, entre ellas DHL, Schenker y Agility Logistics International BV, habían participado, infringiendo el artículo 101 TFUE, en un cártel en el sector de los servicios de transporte internacional de mercancías por carretera con origen y destino en Italia.

30. En la resolución controvertida, la Autorità reconoció que Schenker fue la primera empresa en solicitar la dispensa del pago de las multas en Italia en relación con el transporte de mercancías por carretera. Con arreglo al programa nacional de clemencia, esta sociedad no fue sancionada con multa alguna. En cambio, DHL y Agility fueron condenadas al pago de la multa, cuyo importe inicial se redujo en un 49 % y en un 50 %, respectivamente.

31. La Autorità declaró que, en su solicitud de 12 de julio de 2007, DHL únicamente había solicitado la dispensa del pago de las multas en lo que respecta al transporte aéreo y transporte marítimo de mercancías, ya que la solicitud referente al transporte por carretera no fue presentada hasta el 23 de junio de 2008.

32. DHL interpuso un recurso de anulación parcial de la resolución controvertida ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) (Tribunal regional de lo contencioso-administrativo del Lazio; en lo sucesivo, «TAR»), basándose en que la Autorità no le había asignado el primer puesto en el orden de presentación del programa nacional de clemencia y, por consiguiente, no había sido dispensada del pago de las multas. Asimismo, DHL solicitó, con carácter subsidiario, la reducción del importe de las multas impuestas por dicha resolución.

33. Según DHL, una solicitud formulada ante la Comisión y una solicitud abreviada presentada a la Autorità deben ser tratadas como una única solicitud, en virtud de la conexión existente entre los procedimientos, lo que incide en el orden de prioridad de las solicitudes de clemencia, basado en la prioridad en el tiempo referida a cada infracción. Mediante recursos incidentales interpuestos el 18 y el 23 de junio de 2011, respectivamente, Schenker y Agility invocaron la ilegalidad de la admisión de DHL en el programa de clemencia. Según Schenker y Agility, DHL debería haber sido excluida del programa de clemencia por haber incumplido su obligación de cooperación con la Autorità.

34. El TAR desestimó el recurso interpuesto por DHL, afirmando la existencia de un principio de autonomía e independencia de los programas de clemencia de la Comisión y de la Autorità. DHL recurrió la sentencia del TAR ante el Consiglio di Stato.

35. A juicio del Consiglio di Stato, es necesario preguntar al Tribunal de Justicia si los Programas modelo sobre clemencia de la REC de 2006 y de 2012 son o no vinculantes para las autoridades nacionales de la competencia (en lo sucesivo, «ANC») y, concretamente, si el principio de la falta de efectos jurídicos vinculantes de dicho programa para los órganos jurisdiccionales nacionales, establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), resulta también válido para las ANC. Asimismo, el Consiglio di Stato se interroga acerca de la eventual existencia de una vinculación jurídicamente pertinente entre una solicitud de dispensa presentada a la Comisión y una solicitud abreviada presentada a una ANC. Por último, el órgano jurisdiccional remitente se interroga sobre la legalidad del comportamiento de la Autorità, antes de la publicación del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012, al haber admitido la presentación de solicitudes abreviadas de dispensa por parte de empresas que ya habían presentado a la Comisión una solicitud de reducción de la multa.

36. En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Deben interpretarse los artículos 101 TFUE, 4 TUE, apartado 3, y 11 del Reglamento (CE) n º1/2003 [...], en el sentido de que:

1) las ANC no pueden apartarse en sus actuaciones de los instrumentos definidos y adoptados por la Red Europea de Competencia, en particular, del programa modelo de clemencia, en un caso como el del litigio principal, sin incumplir los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en su sentencia [Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389)], apartados 21 y 22;

2i) entre la solicitud principal de dispensa del pago de la multa que una empresa ha presentado o va a presentar a la Comisión y la solicitud abreviada de dispensa del pago de la multa que ha presentado ante una ANC en relación con el mismo cártel existe un vínculo jurídico de modo que la ANC —pese a lo dispuesto en el apartado 38 de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia— está obligada, con arreglo al apartado 22 del Programa modelo de la Red de 2006 (apartado 24 conforme a la numeración del Programa modelo de la Red de 2012) y de la correspondiente nota explicativa 45 (nota explicativa 49 conforme a la numeración del Programa modelo de la Red de 2012), a:

   a) examinar la solicitud abreviada de dispensa del pago de la multa a la luz de la solicitud principal siempre que la primera refleje fielmente el contenido de la segunda;

   b) con carácter subsidiario —cuando estime que la solicitud abreviada recibida tenga un ámbito material más limitado que el de la solicitud principal presentada por la misma empresa y para la cual la Comisión haya concedido una dispensa condicional a dicha empresa— a ponerse en contacto con la Comisión o con la propia empresa con el fin de determinar si, tras la presentación de la solicitud abreviada, en el marco de sus investigaciones internas

continuadas ha detectado ejemplos concretos y específicos de conductas comprendidas en el ámbito presuntamente cubierto por la solicitud principal de dispensa del pago de la multa pero no en el de la solicitud abreviada;

3) en virtud de los apartados 3 y 22 a 24 del Programa modelo de la Red de 2006 y de las notas explicativas 8, 41, 45 y 46, y teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por los apartados 24 a 26 del Programa modelo de la Red de 2012 y por las notas explicativas 44 y 49, una ANC que, en el momento de producirse los hechos objeto del litigio principal, aplicaba un programa de clemencia como el controvertido en el procedimiento principal, podía recibir legalmente en relación con un determinado cártel secreto con respecto al cual una primera empresa hubiera presentado o fuera a presentar a la Comisión una solicitud principal de dispensa del pago de la multa:

   a) únicamente una solicitud abreviada de dispensa por parte de dicha empresa, o bien

   b) también solicitudes simplificadas de dispensa de otras empresas que hubieran presentado a la Comisión con carácter principal una solicitud de dispensa «inaceptable» o una solicitud de reducción de la multa, en particular, cuando las solicitudes principales de estas empresas fueran posteriores a la concesión de la dispensa condicional a la primera empresa?»

IV. **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

37. Han presentado observaciones escritas DHL, Schenker, Agility, los Gobiernos italiano, alemán, francés, austríaco, del Reino Unido y la Comisión. Con excepción de los Gobiernos alemán y austríaco, todas las partes han formulado observaciones orales en la vista celebrada el 9 de julio de 2015.

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

38. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional, citando los apartados 21 y 22 de la sentencia Pfleiderer, solicita fundamentalmente que se determine si los instrumentos de la REC, en particular, su Programa modelo sobre clemencia de 2006, son vinculantes para las ANC o si, por el contrario, éstas pueden excluir la aplicación de los instrumentos definidos y adoptados por la REC. [9]

39. Todas las partes, excepto DHL, creen que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no es vinculante para las ANC.

9 — Mi respuesta a la primera cuestión relativa al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 se aplica *mutatis mutandis* al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012, aun cuando este último no es aplicable *ratione temporis* a los hechos objeto del litigio principal.

40. Procede recordar que, en el apartado 22 de la sentencia Pfleiderer, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no tiene efectos imperativos ante *los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros*.[10] Asimismo, el Tribunal de Justicia confirmó que si bien las comunicaciones de la Comisión relativas, por una parte, a la cooperación en la REC[11] y, por otra, a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel[12] pueden influir en la práctica de las ANC,[13] ni las disposiciones del Tratado FUE en materia de competencia ni el Reglamento nº 1/2003 establecen normas comunes de clemencia.[14]

41. En mi opinión, los instrumentos de la REC, incluido su Programa modelo sobre clemencia de 2006, tampoco son vinculantes para las ANC.

42. En primer lugar, es preciso poner de manifiesto que, con arreglo al artículo 35, apartado 1, del Reglamento nº 1/2003 «las [ANC] podrán incluir órganos jurisdiccionales» designados por los Estados miembros para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. De ello se deduce que, según la sentencia Pfleiderer, antes citada, los instrumentos de la REC, incluido su Programa modelo sobre clemencia de 2006, no son vinculantes con respecto a las ANC que son órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. El artículo 5 del Reglamento nº 1/2003, que se refiere a las competencias de las ANC, prevé que éstas son competentes para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, y enumera las decisiones que éstas pueden adoptar. Dado que esta disposición no hace ninguna distinción entre las ANC en función de su carácter administrativo o jurisdiccional, a mi juicio sería incoherente que los instrumentos de la REC fueran vinculantes para las ANC de carácter administrativo, pero no para las ANC de carácter jurisdiccional.

43. Por otra parte, del punto 1 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC se desprende claramente que esta red constituye un foro de discusión y cooperación para la aplicación de la política de competencia de la Unión y persigue, en concreto, proporcionar un marco para la cooperación de las autoridades europeas de competencia en los asuntos en los que son aplicables los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. En consecuencia, la REC, que no está dotada de poder legislativo, no puede adoptar ningún acto vinculante para las ANC. Por consiguiente, estas últimas pueden apartarse de la aplicación de los instrumentos definidos y adoptados por la REC.[15]

10 — El subrayado es mío. «El Programa modelo de clemencia de la REC es un instrumento no vinculante que pretende conseguir la armonización *de facto* u orientativa de los programas de clemencia de las autoridades nacionales de competencia, para garantizar que los posibles solicitantes no sean disuadidos de solicitarla debido a las divergencias entre los distintos programas de clemencia en la REC. [...] Pese al carácter no legislativo de éste y, desde luego, de otros instrumentos como la Comunicación sobre cooperación y la Declaración conjunta, no pueden ignorarse *sus efectos prácticos* en relación, en particular, con las actuaciones de las autoridades nacionales de competencia y la Comisión» (el subrayado es mío). Véanse las conclusiones del Abogado General Mazák en el asunto Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2010:782), punto 26. Véase asimismo el punto 7 de las notas explicativas anexas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, que prevé, en particular, que este programa «debe promover una armonización fluida de los programas de clemencia existentes y facilitar la adopción de tales programas por parte de aquellas autoridades de competencia que aún no disponen del mismo».

11 — Véase, en este sentido, el punto 38 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC. Véase asimismo el punto 4 del informe sobre la situación en materia de convergencia de los programas de clemencia de 2009 que prevé que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no es un documento jurídicamente vinculante. No obstante, las autoridades se comprometieron políticamente a concentrar todos sus esfuerzos para ajustar sus respectivos programas de clemencia a este programa modelo o, en su defecto, a introducir programas armonizados. Documento disponible únicamente en inglés en el sitio Internet http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

12 — DO 2006, C 298, p. 17.

13 — Sentencia Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), apartados 21 y 23.

14 — *Ibidem*, apartado 20. En efecto, como ha subrayado la Comisión «cada Estado es libre de adoptar o no un programa sobre clemencia en el ámbito del Derecho de la competencia. Si una autoridad de competencia decide adoptar un programa nacional de clemencia, éste será autónomo respecto de los programas de clemencia de los demás Estados miembros y del programa de clemencia de la Comisión Europea, a condición de que respete el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 4 TUE, apartado 3, el Reglamento nº 1/2003, y los principios generales del Derecho de la Unión».

15 — Incluido el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

44. A este respecto, el hecho de que las ANC se hayan comprometido formalmente [16] a respetar los principios establecidos en la Comunicación sobre la cooperación en la REC no modifica su índole de foro de discusión y cooperación ni el carácter no vinculante de sus actos. Por otra parte, en el caso particular del Programa modelo sobre clemencia de la REC, su carácter meramente programático se deduce de su propia denominación de programa «modelo» y de su contenido. [17] En efecto, el objetivo declarado del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 consiste en incentivar a las ANC para que lo tengan en cuenta en la posible adopción y aplicación de un programa nacional de clemencia [18] sin obligarlas, por consiguiente, a ajustarse al mismo. [19] En otras palabras, el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 pretende fomentar, a través del «soft-law», la armonización voluntaria de los posibles programas de clemencia de los Estados miembros [20] en materia de competencia.

45. Por otra parte, las ANC no están obligadas a establecer programas de clemencia de conformidad con el artículo 101 TFUE, el Reglamento nº 1/2003 o su obligación de cooperación leal conforme al artículo 4 TUE, apartado 3. No obstante, si un Estado miembro establece un programa de clemencia, [21] con independencia de si está basado o no en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, deberá respetar el Derecho de la Unión y velar por que las normas que establece o aplica no menoscaben la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. [22]

46. Por último, las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), con arreglo a su artículo 51, apartado 1, están dirigidas a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Así pues, los Estados miembros, incluidas las ANC, están vinculados por las disposiciones de la Carta y los principios generales de la Unión cuando apliquen los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Por consiguiente, cuando una ANC adopte un programa de

16 — Véase el punto 72 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC, que prevé que «los principios expuestos en esta Comunicación serán respetados también por las autoridades de competencia de los Estados miembros firmantes de la declaración que figura como Anexo a la presente Comunicación. En dicha declaración reconocen los principios de la presente Comunicación —incluidos los relativos a la protección de las personas que soliciten acogerse a un programa de clemencia— y se comprometen a respetarlos. En el sitio Internet de la Comisión Europea figura una lista de estas autoridades [...]». La Autorità figura entre las ANC que han firmado la declaración controvertida.

17 — Asimismo, desearía señalar que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no ha sido publicado ni en la serie L del *Diario Oficial de la Unión Europea*, que tiene por objeto publicar actos jurídicamente vinculantes, ni tampoco en la serie C del *Diario Oficial de la Unión Europea*, que recoge los actos no vinculantes, tales como informaciones, recomendaciones y dictámenes relativos a la Unión. Véase, por analogía, la sentencia Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795), apartado 30. El Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 puede consultarse en el sitio Internet de la Comisión http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

18 — Véase el punto 3 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, que prevé que los «miembros de la REC se comprometerán a hacer sus mejores esfuerzos, dentro de los límites de sus competencias, para ajustar sus respectivos programas al Programa modelo de la REC. *Esto último no impedirá a una autoridad de competencia adoptar un enfoque más favorable respecto de las empresas que soliciten la clemencia en el marco de su programa. El Programa modelo de la REC no podrá generar por sí mismo expectativas legítimas de ningún tipo por parte de las empresas*» (el subrayado es mío). Véase el punto 4 del informe de la REC de 2009 sobre la convergencia de los programas de clemencia en la REC, que confirma que «the Model Programme is not a legally binding document», esto es, «el Programa modelo no es un documento jurídicamente vinculante» (traducción libre). Documento disponible únicamente en inglés en el sitio Internet http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

19 — Véase, por analogía, la sentencia Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795), apartado 31.

20 — En mi opinión, el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 constituye una especie de «hoja de ruta» para los posibles programas de clemencia de los Estados miembros en materia de competencia. Además, si un programa nacional se basa en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, el Programa modelo podrá servir eventualmente de fuente de interpretación con arreglo al Derecho nacional.

21 — En el apartado 25 de la sentencia Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), el Tribunal de Justicia declaró que «los programas nacionales de clemencia son instrumentos útiles en la lucha eficaz para descubrir y detener las vulneraciones de las normas de competencia y sirven, por lo tanto, al objetivo de aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE». Véase también la sentencia Donau Chemie y otros (C-536/11, EU:C:2013:366), apartado 42.

22 — Véanse las sentencias Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), apartado 24, y Donau Chemie y otros (C-536/11, EU:C:2013:366), apartado 27 y jurisprudencia citada.

clemencia, que en principio es susceptible de desplegar efectos jurídicos, deberá respetar los principios generales del Derecho de la Unión, entre ellos los principios de no discriminación, de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima [23] y el derecho a una buena administración. [24]

47. De cuanto antecede se deduce que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 carece de efecto vinculante para las ANC. Sin embargo, si un Estado miembro adopta un programa de clemencia, esté o no basado en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, deberá respetar el Derecho de la Unión y, concretamente en el ámbito del Derecho de la competencia, velar por que las normas que establece o aplica no menoscaben la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Además, los Estados miembros, incluidas las ANC, están vinculados por las disposiciones de la Carta y los principios generales de la Unión cuando aplican los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Por lo tanto, cuando una ANC adopte un programa de clemencia, en principio susceptible de desplegar efectos jurídicos, dicho programa deberá respetar los principios generales del Derecho de la Unión, entre ellos los de no discriminación, de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y el derecho a una buena administración.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

48. La segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente se refiere a la existencia o inexistencia de un vínculo jurídico «entre la solicitud principal de dispensa del pago de la multa que una empresa ha presentado o va a presentar a la Comisión y la solicitud abreviada de dispensa del pago de la multa que ha presentado ante una ANC en relación con el mismo cártel». [25]

1. Sobre la admisibilidad de la segunda cuestión prejudicial, letra a)

49. En la letra a) de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en particular, si una solicitud abreviada de dispensa presentada ante una ANC debe apreciarse a la luz de una solicitud dirigida a la Comisión «siempre que la primera refleje fielmente el contenido de la» [26] solicitud planteada a la Comisión.

50. El Gobierno francés estima que la letra a) de la segunda cuestión prejudicial tiene carácter hipotético y, por tanto, es inadmisible. En efecto, de la petición de decisión prejudicial y de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, en el litigio principal, la solicitud abreviada de dispensa presentada a la Autorità por DHL no reflejaba fielmente el contenido de su solicitud de dispensa planteada a la Comisión.

51. Las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial formulada por un órgano jurisdiccional

23 — Véase, por analogía, la sentencia Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795), apartado 28.

24 — El derecho a una buena administración está recogido en el artículo 41 de la Carta. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del tenor del artículo 41 de la Carta se desprende que este artículo no se aplica a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión [véanse, en este sentido, las sentencias Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868), apartado 28; YS y otros (C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081), apartado 67, y Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), apartado 44]. Así pues, el derecho a una buena administración refleja un principio general del Derecho de la Unión. Pues bien, dado que, en el litigio principal, la Autorità aplica el artículo 101 TFUE, las exigencias derivadas del principio general del derecho a una buena administración son aplicables. Véase, en este sentido, la sentencia N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartados 49 y 50.

25 — Véase el tenor de la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

26 — *Idem.*

nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera eficaz a las cuestiones planteadas. [27]

52. Según consta en los autos remitidos al Tribunal de Justicia, el 5 de junio de 2007, DHL presentó a la Comisión una solicitud de indicador de dispensa en relación con infracciones de Derecho de la competencia de la Unión en el sector del transporte internacional de mercancías por vía marítima, aérea y por carretera mientras que, según la resolución controvertida, la solicitud abreviada de dispensa de DHL formulada el 12 de julio de 2007 ante la Autorità versaba únicamente sobre el sector del transporte internacional de mercancías aéreo y marítimo, y no sobre el sector del transporte internacional de mercancías por carretera.

53. Conforme a la petición de decisión prejudicial, DHL alegó que su solicitud abreviada de dispensa presentada a la Autorità el 12 de julio de 2007 no incluía ejemplos concretos y específicos de comportamientos ilegales en el sector del transporte de mercancías por carretera en Italia únicamente debido a que, en ese momento, aún no se habían detectado casos en ese ámbito. No obstante, según DHL, la Autorità estaba obligada a interpretar el contenido de su solicitud abreviada teniendo en cuenta su vinculación con la solicitud de dispensa planteada a la Comisión.

54. El litigio principal se inició, al menos parcialmente, a raíz de esta divergencia entre el alcance de la solicitud de dispensa presentada por DHL a la Comisión y el alcance que, según la resolución controvertida, corresponde a la solicitud abreviada que DHL formuló ante la Autorità y a la decisión de la Comisión de dirigirse únicamente contra la parte del cártel relativa a los servicios de transporte internacional por vía aérea.

55. A mi parecer, no se desprende con claridad de la petición de decisión prejudicial que esta divergencia en la apreciación de los hechos haya sido resuelta definitivamente por los órganos jurisdiccionales italianos. En la vista celebrada el 9 de julio de 2015, el Gobierno italiano confirmó asimismo que el órgano jurisdiccional remitente disponía de jurisdicción plena para resolver el recurso interpuesto. Por consiguiente, creo que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada en la letra a) de la segunda cuestión prejudicial puede resultar útil para el órgano jurisdiccional remitente.

2. Sobre el fondo

56. A mi juicio, procede responder conjuntamente a las letras a) y b) de la segunda cuestión prejudicial.

57. DHL aduce que una solicitud abreviada, en esencia, es el «anexo» y el punto de conexión, a nivel nacional, de la solicitud principal dirigida a la Comisión. En su opinión, si la solicitud abreviada es tomada en consideración prescindiendo del contexto global en el que surgió, como hizo la Autorità en la resolución controvertida, su función se desnaturaliza. Dado que la solicitud abreviada de dispensa no puede ser más que una descripción sucinta del cártel denunciado ante la Comisión, DHL alega que debe apreciarse a la luz de la solicitud principal, siempre que refleje fielmente su contenido. DHL no sostiene que su solicitud abreviada nacional y su solicitud principal planteada en el ámbito de la Unión sean idénticas, ni formalmente ni en cuanto al fondo; se trata evidentemente de dos solicitudes distintas, pero estrechamente vinculadas por su naturaleza, ya que la solicitud abreviada de dispensa únicamente puede existir en presencia de una solicitud de dispensa principal.

58. Al igual que las demás partes que han formulado observaciones, no comparto la postura de DHL.

27 — Sentencia Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293), apartado 27 y jurisprudencia citada.

a) Derecho nacional

59. Conviene recordar una vez más que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, incluido su punto 22, no es vinculante para las ANC y los Estados miembros no están obligados, con arreglo al Derecho de la Unión, a establecer un sistema de solicitudes abreviadas de clemencia. Sin embargo, cuando una ANC adopte un sistema de solicitudes abreviadas, deberá, conforme a mi respuesta a la primera cuestión, respetar el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 101 TFUE, las disposiciones de la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión.

60. De los autos remitidos al Tribunal de Justicia resulta que la Autorità estableció un sistema de solicitudes abreviadas de clemencia basado en gran medida en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, más concretamente, en su punto 22.[28] Por otra parte, sin perjuicio de la comprobación que realice el órgano jurisdiccional remitente, parece que el artículo 17 de la Comunicación de la Autorità exige al solicitante de clemencia, entre otras cosas, «la indicación de los bienes y servicios objeto del cártel, su alcance geográfico y su duración».

61. Asimismo sin perjuicio de la comprobación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, parece que la Comunicación de la Autorità no impone a ésta la obligación de «ponerse en contacto con la Comisión o con la propia empresa con el fin de determinar si, tras la presentación de la solicitud abreviada, en el marco de sus investigaciones internas continuadas ha detectado ejemplos concretos y específicos de conductas comprendidas en el ámbito presuntamente cubierto por la solicitud principal de dispensa del pago de la multa pero no en el de la solicitud abreviada».[29]

62. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente se interroga más concretamente sobre si el Derecho de la Unión impone a una ANC la obligación de apreciar la solicitud abreviada de clemencia que se le ha dirigido a la luz de la solicitud de clemencia presentada ante la Comisión «en relación con el mismo cártel» y, en determinadas circunstancias, de ponerse en contacto con la Comisión o con la propia empresa.

b) Punto 38 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC

63. En consonancia con mi respuesta a la primera cuestión, considero que, además de que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no es jurídicamente vinculante para las ANC, se desprende claramente del punto 38 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC que, a falta de un sistema centralizado y unificado de clemencia en la Unión, una solicitud de clemencia dirigida a la Comisión no se considerará presentada ante una ANC.[30]

64. Así pues, en el ámbito del Derecho de la competencia de la Unión, no existe una «ventanilla única» (o una «one-stop-shop») para la tramitación de las solicitudes de clemencia ni tampoco, como puso de manifiesto la Comisión en la vista de 9 de julio de 2015, un intercambio automático de estas solicitudes entre las ANC y la Comisión con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 1/2003.

28 — Véanse los artículos 16 a 18 de la Comunicación de la Autorità. Asimismo, me parece oportuno señalar que la Autorità figura en la «list of authorities accepting summary applications as provided by the ECN Model Leniency Programme in Type 1A cases», es decir, en la «lista de autoridades que aceptan solicitudes abreviadas con arreglo a lo previsto en el Programa modelo sobre clemencia de la REC en los asuntos de Tipo 1A» [traducción no oficial]. La expresión «tipo 1A» se refiere a las situaciones que permiten acogerse a una dispensa de cualquier multa. Documento disponible únicamente en inglés en el sitio de Internet de la Comisión http://ec.europa.eu/competition/ecn/list_of_authorities.pdf.

29 — Véase el tenor de la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

30 — Del tenor de la segunda cuestión y de la expresión «pese a lo dispuesto en el punto 38 de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red» se infiere que el propio órgano jurisdiccional remitente estima que esta disposición excluye, en principio, cualquier vínculo jurídico entre la solicitud de dispensa que una empresa ha presentado o va a presentar a la Comisión y «la solicitud abreviada de dispensa del pago de la multa que ha presentado ante una ANC en relación con el mismo cártel». Dado que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 fue adoptado con posterioridad a la Comunicación sobre la cooperación en la REC (2004), considero que, en realidad, la segunda cuestión persigue determinar si este programa ha modificado el punto 38 de la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la REC.

65. Para defender su postura en el marco de un eventual procedimiento incoado por estas autoridades, el solicitante deberá presentar la petición de clemencia a *todas* las autoridades de competencia cualificadas para aplicar el artículo 101 TFUE en el territorio afectado por la infracción y que puedan considerarse bien situadas para actuar contra la infracción de que se trate. En efecto, «*corresponderá al solicitante* dar los pasos que considere apropiados para proteger su posición en lo tocante a posibles procedimientos por parte de dichas autoridades». [31]

66. En consecuencia, el punto 38 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC establece un principio de autonomía y de independencia de los distintos programas de clemencia de la Comisión y de las ANC, así como de las solicitudes relativas a éstos.

c) Puntos 1 y 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 y punto 45 de las notas explicativas adjuntas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006

67. En primer lugar, es preciso señalar que el punto 1 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 prevé que «en un sistema de competencias concurrentes entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia, una solicitud de clemencia dirigida a una determinada autoridad no podrá considerarse como una solicitud de clemencia dirigida a otra autoridad. Por ello, será la empresa quien deberá presentar la solicitud de clemencia ante *todas* las autoridades de competencia cualificadas para aplicar el artículo [101 TFUE] en el territorio afectado por la infracción y que puedan considerarse bien situadas para actuar contra la infracción en cuestión». [32]

68. Habida cuenta de que la obligación que se le impone al solicitante de solicitar la clemencia ante todas las autoridades competentes puede dar lugar a una multiplicidad de solicitudes de clemencia paralelas, el punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 propone un modelo uniforme de solicitudes abreviadas con objeto de aliviar la carga que dicha multiplicidad de solicitudes representa para las empresas y para las ANC. [33]

69. El punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 prevé asimismo que, cuando una empresa ha presentado o va a presentar una solicitud de dispensa a la Comisión, podrá dirigir una solicitud abreviada y simplificada que contenga información específica a cualquier ANC que dicha empresa considere «bien situada» para actuar. «Mediante la presentación de una solicitud abreviada, la empresa garantiza su puesto en el orden de presentación de las solicitudes ante la autoridad de competencia facultada en relación con el presunto cártel». [34]

70. Por otra parte, en el punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 se enumeran los datos que «deben» [35] figurar en la solicitud abreviada. Debe señalarse que en esta enumeración se incluyen los datos sobre el alcance del cártel controvertido e «información sobre toda solicitud de clemencia ya presentada o que se va a presentar en relación con el presunto cártel».

31 — El subrayado es mío. Véase el punto 38 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC.

32 — El subrayado es mío.

33 — Véanse los puntos 39 y 40 de las notas explicativas anexas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006. De ello se desprende que el punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 confirma el tenor del punto 38 de la Comunicación sobre la cooperación en la REC.

34 — Véase el punto 40 de las notas explicativas anexas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

35 — Es preciso recordar que este programa modelo, incluida la lista en cuestión, no es, en mi opinión, vinculante para las ANC.

71. Puede inferirse del punto 45 de las notas explicativas adjuntas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 que el objetivo de esta información es permitir a la ANC decidir, por una parte, si quiere actuar en el asunto controvertido y, por otra, si la información presentada permite a la autoridad de competencia determinar si la empresa se encuentra en una situación de «tipo 1A» [36] prevista en el punto 5 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

72. Ahora bien, si bien es cierto que la presentación de una solicitud abreviada ante una ANC requiere dirigir, previamente o con posterioridad, una solicitud de dispensa a la Comisión [37] y que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 establece una simplificación (temporal) de la información y de los elementos de prueba que ha de presentar una empresa a una ANC, dicho programa no prevé sin embargo ningún vínculo jurídico entre la solicitud de dispensa ante la Comisión y la solicitud abreviada ante una ANC. [38]

73. En efecto, la solicitud presentada ante la Comisión y la solicitud abreviada formulada ante una ANC son autónomas, puesto que del punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 y de las obligaciones de información impuestas al solicitante, en particular sobre el o los productos y territorios afectados, se desprende claramente que corresponde únicamente al solicitante delimitar correctamente el alcance de su solicitud abreviada.

74. En consecuencia, si bien la información que se debe facilitar en la solicitud abreviada, en concreto en torno al alcance de la infracción controvertida, ciertamente se ha reducido, deberá ser lo suficientemente precisa para garantizar la protección del solicitante y de su puesto en el orden de prioridad de las solicitudes de dispensa, para el supuesto de que, como sucede en el litigio principal, la Comisión decida no actuar en virtud de la solicitud de dispensa que se le ha presentado. A este respecto, conviene poner de relieve que, en caso de que el alcance del cártel objeto de la solicitud abreviada no resulte suficientemente preciso, el solicitante correrá el riesgo de perder su puesto en el orden de prioridad de las solicitudes de clemencia ante la ANC, lo que parece ser, según la resolución controvertida, la situación de DHL. [39]

75. De ello se desprende que, con independencia de la cuestión de si la solicitud abreviada presentada ante una ANC refleja o no fielmente la solicitud de dispensa formulada ante la Comisión, una ANC no está obligada a apreciar la solicitud abreviada a la luz de la solicitud de dispensa presentada ante la Comisión, aun cuando la ANC disponga de información sobre otras solicitudes de clemencia referentes al mismo cártel con arreglo al punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

36 — En efecto, los puntos 22 a 25 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 prevén la presentación de solicitudes abreviadas de dispensa ante las ANC únicamente en los asuntos de «tipo 1A» que se refieren, según el punto 5 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, al nivel de asistencia concedida por el solicitante de clemencia a la ANC.

37 — Véase el 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

38 — En lo que se refiere al tenor de la segunda cuestión prejudicial, es preciso observar que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no utiliza el concepto de «solicitud principal». A este respecto, comparto la observación formulada por el Gobierno alemán de que esta denominación resulta improcedente ya que puede dar a entender que la solicitud abreviada presentada ante una ANC es un tipo de anexo de la solicitud presentada ante la Comisión.

39 — Situación que DHL cuestiona fuertemente.

76. En efecto, aunque la Comisión y las ANC pueden intercambiar en la REC la información recabada,[40] incluso en el marco de las solicitudes de clemencia,[41] no corresponde a la ANC,[42] cuando estime que la solicitud abreviada tiene un ámbito de aplicación material más restringido que el de la solicitud presentada por la misma empresa a la Comisión, «ponerse en contacto con la Comisión o con la propia empresa con el fin de determinar si, tras la presentación de la solicitud abreviada, en el marco de sus investigaciones internas continuadas ha detectado ejemplos concretos y específicos de conductas comprendidas en el ámbito presuntamente cubierto por la solicitud principal de dispensa del pago de la multa pero no en el de la solicitud abreviada».[43]

77. Al igual que el Gobierno austríaco, opino que la obligación de las ANC de confirmar con la Comisión una solicitud abreviada «contravendría la intención declarada de las autoridades integrantes de la REC de no establecer una "one-stop-shop" para las solicitudes de clemencia en el seno de la Unión Europea y de lograr la autonomía de cada programa de clemencia». A mi parecer, el hecho de que, con arreglo al punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, el solicitante deba facilitar, en el momento de presentar su solicitud abreviada, «información sobre toda solicitud de clemencia ya presentada o que se va a presentar en relación con el presunto cártel», no impone a las ANC la obligación de confirmar con la Comisión la solicitud.

78. Por otra parte, la imposición a las ANC de la obligación de ponerse en contacto con la Comisión o con la empresa de que se trate en las circunstancias mencionadas en la segunda cuestión prejudicial, no contravendría únicamente el principio de autonomía y de independencia de los programas de clemencia de la Unión, sino que suscitaría además el riesgo de mitigar indebidamente el deber de cooperación de los solicitantes de clemencia, que es uno de los pilares del sistema de clemencia. Asimismo, a mi juicio todo incumplimiento de este deber de cooperación podría afectar al orden de prioridad de las solicitudes de clemencia y causar, en consecuencia, un perjuicio a otros solicitantes de clemencia en relación con el mismo cártel, vulnerando principios generales del Derecho de la Unión, como los principios de no discriminación, de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y el derecho a una buena administración.

d) Puntos 13 y 24 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006

79. Es evidente que la eficacia de los programas de clemencia de la Comisión y de las ANC se basa, entre otras cuestiones, en la obligación de los solicitantes de clemencia de ofrecer a las autoridades, con arreglo al punto 13, apartado 2, del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, «una cooperación auténtica, total y permanente *desde la presentación de su solicitud* ante la autoridad de competencia hasta la conclusión del asunto».[44]

40 — El Gobierno italiano adjuntó a sus observaciones escritas un escrito de 9 de julio de 2008 de los Servicios de la Dirección General de Competencia («DG COMP») dirigido a la Autorità. Según este escrito, la Autorità formuló a la Comisión, durante una reunión de la REC, una cuestión acerca de la tramitación de las distintas solicitudes de clemencia presentadas en aquel momento por DHL a la Comisión y a la Autorità. En este escrito, la DG COMP confirmó que, «applicants should be aware (and are informed so by the Commission) that any conditional immunity granted by the Commission does not extend to member states/NCA and a separate application is required. If Company A, in making its application in Italv, has not covered itself fully by omitting road freight forwarding it is quite simply an error on its part». [«Los solicitantes de clemencia deben ser conscientes (y la Comisión les informará a este respecto) de que ninguna dispensa condicional concedida por la Comisión se extenderá a los Estados miembros o a las ANC, por lo que deberán presentar una solicitud independiente. Si la empresa A, en su solicitud de clemencia en Italia, no ha protegido totalmente su postura al omitir el transporte por carretera, esto constituirá simplemente un error de su parte.»] (traducción no oficial). En contra de las observaciones formuladas por DHL en la vista, el propio contenido de este escrito confirma que, pese a la facultad de la Comisión y de las ANC de intercambiar información en la REC, no incumbe a la ANC ponerse en contacto con la Comisión en lo que respecta a las diferentes solicitudes de clemencia. Así se confirma también, por una parte, el principio de autonomía y de independencia de las solicitudes de clemencia presentadas ante la Comisión y de las solicitudes de clemencia planteadas ante las ANC y, por otra, el hecho de que corresponde únicamente al demandante delimitar correctamente el alcance de la solicitud de clemencia (abreviada) que plantea a una ANC.

41 — Véase el punto 25 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, el punto 41, apartado 1, de la Comunicación sobre la cooperación en la REC y los artículos 11 y 12 del Reglamento nº 1/2003.

42 — Con arreglo al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

43 — Véase el tenor de la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

44 — El subrayado es mío. Véase el punto 13, apartado 2, del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006.

80. En efecto, según el punto 24 de este programa modelo, la empresa que ha presentado una solicitud abreviada deberá, a petición de la ANC, facilitar información complementaria y, si esta última «decide actuar en este asunto, la empresa deberá presentar la información y los elementos de prueba necesarios para alcanzar el nivel probatorio exigido».

81. Por tanto, me adhiero a las observaciones del Gobierno francés formuladas en la vista, según las cuales corresponde únicamente a la empresa que ha presentado la solicitud abreviada comunicar a la ANC toda la información que pueda resultar útil para su solicitud. Sin embargo, la información facilitada tras la presentación de la solicitud abreviada no podrá modificar el ámbito material de esta solicitud, por ejemplo, agregando un nuevo sector,[45] de forma que, en el orden de presentación de las solicitudes de clemencia, este nuevo sector no podría disfrutar del mismo puesto que el correspondiente a los sectores incluidos en la solicitud abreviada.

82. De todo lo anterior se desprende que el Derecho de la Unión no establece, entre la solicitud de dispensa que una empresa ha presentado o que va a presentar a la Comisión y la solicitud abreviada de dispensa que ha planteado a una ANC en relación con el mismo cártel, ningún vínculo jurídico que obligue a una ANC, en virtud del punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 y del punto 45 de las notas explicativas adjuntas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, a apreciar dicha solicitud abreviada de dispensa a la luz de la solicitud presentada o que se va a presentar a la Comisión, ni a ponerse en contacto con la Comisión o con la propia empresa con el fin de determinar si esta última, tras la presentación de la solicitud abreviada, ha detectado ejemplos concretos y específicos de conductas comprendidas en el ámbito supuestamente cubierto por la solicitud de dispensa presentada a la Comisión, pero no por la solicitud abreviada.

C. *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

83. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, con arreglo al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, una ANC puede, con arreglo al programa nacional de clemencia, en el caso de un cártel en relación con el cual una primera empresa hubiera presentado o fuera a presentar a la Comisión una solicitud de dispensa, aceptar únicamente la solicitud abreviada de clemencia de dicha empresa o si puede aceptar también las solicitudes de otras empresas.

1. Sobre la admisibilidad

84. Los Gobiernos italiano y austríaco consideran que la tercera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente es inadmisible, puesto que no tiene por objeto la interpretación del Derecho de la Unión, sino la interpretación del Derecho nacional, a saber, el alcance del programa de clemencia establecido por la Comunicación de la Autorità. Por su parte, Schenker sostiene que la tercera cuestión es inadmisible si el Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no es vinculante.

45 — Por otra parte, es preciso señalar que el principio de autonomía y de independencia de las solicitudes de clemencia presentadas ante la Comisión y las solicitudes abreviadas presentadas a las ANC ha sido reiterado por el punto 46 de las notas explicativas anexas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012, que prevé que «una solicitud abreviada ofrezca un *resumen adecuado* de la solicitud de clemencia dirigida a la Comisión. Por consiguiente, si un solicitante de clemencia ha obtenido de una autoridad nacional de la competencia un indicador y, a continuación, aporta informaciones y pruebas a la Comisión que indican que el alcance del presunto cártel es muy diferente del que éste expuso en su solicitud abreviada dirigida a la autoridad nacional de la competencia (por ejemplo, si dicho cártel cubre un producto adicional), el solicitante deberá asegurarse de aportar a dicha autoridad, ante la cual ha presentado la solicitud abreviada, información actualizada, de forma que pueda mantener el alcance de su protección procedente de la autoridad al mismo nivel que el de la protección procedente de la Comisión» [traducción facilitada por la Comisión en sus observaciones] (el subrayado es mío).

85. En mi opinión, la tercera cuestión es admisible. Es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho nacional ni apreciar sus efectos en el marco del procedimiento del artículo 267 TFUE, dado que esta misión incumbe únicamente al órgano jurisdiccional remitente o, en su caso, a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes. Desde mi punto de vista, del propio tenor de la tercera cuestión, de los autos y de los debates que se han celebrado ante el Tribunal de Justicia se desprende que la tercera cuestión tiene por objeto la interpretación del Derecho de la Unión, aun cuando hace referencia asimismo al Derecho nacional, en concreto, al programa nacional de clemencia. Por consiguiente, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia ha de limitarse a examinar las disposiciones del Derecho de la Unión proporcionando una interpretación que pueda ser de utilidad para el órgano jurisdiccional remitente. Además, el hecho de que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no sea, en mi opinión, vinculante, no impide la aplicabilidad de otras disposiciones del Derecho de la Unión en el marco del litigio principal.

2. Sobre el fondo

86. En mi opinión, la tercera cuestión prejudicial se suscita por la circunstancia de que los puntos 22 a 25 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 sólo prevén la presentación de solicitudes abreviadas de dispensa ante las ANC en los asuntos de «tipo 1A» y cuando la empresa haya presentado o vaya a presentar una solicitud de dispensa a la Comisión.[46] Así pues, en dicho programa no se prevén las solicitudes abreviadas cuando, entre otros supuestos, una empresa sólo solicite la reducción de una multa ante la Comisión y/o la ANC. Pues bien, el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012 amplió considerablemente las situaciones en las que cabe dirigir una solicitud abreviada a una ANC.[47]

87. A este respecto, según DHL, el artículo 16 de la Comunicación de la Autorità solo permite presentar una solicitud abreviada a la empresa que haya presentado o vaya a presentar a la Comisión una solicitud de exención de las sanciones. Considera que de esta disposición se deduce que la única solicitud permitida es la solicitud de dispensa y que, en las circunstancias del litigio principal, las solicitudes abreviadas de Schenker y Agility no cumplían este requisito y por tanto, no podrían proteger su posición en el ámbito nacional presentando solicitudes abreviadas a la Autorità. DHL añade que, dado que presentó una solicitud de dispensa ante la Comisión, «las demás empresas que ofrecieran posteriormente a la Comisión su cooperación —como es el caso, en el presente asunto, de Schenker y Agility— podían proteger eventualmente su puesto a nivel nacional únicamente dirigiendo a la ANC solicitudes principales de reducción de las multas, puesto que [...] dicha reducción no podía solicitarse, en aquel momento, de forma abreviada. De ello se deduce, por consiguiente, que en la presentación de solicitudes ordinarias de clemencia a la [Autorità] por parte de Schenker y Agility se debe indicar adecuadamente la fecha del perfeccionamiento de las respectivas solicitudes abreviadas — es decir, el 11 de junio de 2009, para Schenker, y el 11 de enero de 2010, para Agility. En ambos casos, esta fecha es posterior al 23 de junio de 2008, que fue el momento en que se presentó la solicitud abreviada complementaria de DHL que, según la [Autorità], constituía la primera y única solicitud de trato favorable de las sociedades recurrentes en el litigio principal en relación con el sector del transporte internacional de mercancías por carretera».[48]

46 — En efecto, con arreglo al punto 46 de las notas explicativas anexas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, «el Programa modelo sobre clemencia de la REC únicamente prevé la presentación de solicitudes abreviadas para los casos de tipo 1A». En este punto se dispone también que «las solicitudes abreviadas de tipo 1B y tipo 2 no siempre resultan útiles y prácticas [...]».

47 — Según el apartado 42 de las notas explicativas anexas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012, «Summary applications will be possible irrespective of the applicant's position(s) in the leniency queue at the Commission and the NCA, i.e. in Type 1A, Type 1B and Type 2 applications» [«Podrán presentarse solicitudes abreviadas independientemente del puesto del/de los solicitante(s) en el orden de presentación de las solicitudes de clemencia ante la Comisión y las ANC, a saber, para las solicitudes de Tipo 1A, Tipo 1B y Tipo 2», traducción libre].

48 — Véase el punto 26 de las observaciones de DHL.

88. Debe recordarse que ni el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 ni tampoco el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012 son vinculantes para las ANC. Por otra parte, si bien es cierto que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 prevé la presentación de solicitudes abreviadas de dispensa ante las ANC únicamente en asuntos de «tipo 1A», resulta claramente del punto 3 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 que una ANC «puede» adoptar un enfoque más favorable hacia las empresas solicitantes de clemencia al amparo de su programa.

89. Por consiguiente, considero que una ANC puede prever en su programa de clemencia un sistema de solicitudes abreviado que no esté basado ni en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 ni en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2012, siempre que dicho sistema respete los principios generales del Derecho de la Unión, entre ellos los principios de no discriminación, de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y el derecho a una buena administración.

90. El Gobierno italiano señaló en sus observaciones escritas [49] que, en la época de los hechos del litigio principal, el programa de clemencia de la Autorità no preveía expresamente la posibilidad de que la Autorità pudiese «estimar una solicitud abreviada presentada a raíz de una solicitud principal de simple reducción de la sanción». No obstante, estima que ello no habría infringido ninguna disposición o principio del Derecho de la Unión, ya que el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 no constituye un documento jurídicamente vinculante para las ANC y, en cualquier caso, el propio programa considera conveniente una mayor participación de las empresas en el sistema de clemencia. [50]

91. Según DHL, el punto 16 de la Comunicación de la Autorità «resultaba claro en la época en que ocurrieron los hechos y permitía formular una solicitud abreviada a una empresa que ya hubiese presentado o fuese a presentar a la Comisión una solicitud de dispensa de las sanciones». En su opinión, «la aceptación, por parte de la [Autorità], de las solicitudes de dispensa presentadas de forma abreviada por Schenker y Agility sin que concurrieran los requisitos previstos [en el punto 16 de la Comunicación de la Autorità] supuso, [...] una utilización de procedimiento inadecuado, [...]. En diciembre de 2007, cuando Schenker presentó su solicitud abreviada, la Comisión ya había concedido a DHL la dispensa condicional desde hacía tres meses (en relación con los tres sectores del mercado afectado). [...] Dado que no concurría el requisito fundamental para la solicitud abreviada, no cabía la menor duda interpretativa al respecto y las solicitudes de dispensa de Schenker y de Agility eran inadmisibles». [51]

92. Por otra parte, Schenker opina que, con arreglo a su Comunicación, la Autorità podía aceptar una solicitud abreviada de las empresas que hubieran planteado ante la Comisión una solicitud de reducción de multas. A su juicio, el único requisito previsto en el punto 16 de la Comunicación de la Autorità aplicable *ratione temporis* en el litigio principal consistía en que una empresa que pretendiese presentar una solicitud de dispensa «abreviada» debía haber «[...] *presentado ya o ir a presentar una solicitud de dispensa a la Comisión* [...]». «Dado que toda empresa que aún no ha solicitado la dispensa a la Comisión no puede saber, por definición, si será "la primera en el orden cronológico" respecto de la infracción que pretende denunciar (es decir, si se "aceptará" su solicitud de dispensa), el

49 — Véase el punto 77.

50 — Hace constar que el punto 8 de las notas explicativas adjuntas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 prevé expresamente la «posibilidad de que una autoridad de competencia puede añadir disposiciones más detalladas adaptadas a su propio sistema de aplicación de las normas de competencia o dispensar un trato más favorable a los solicitantes si lo estima necesario por razones de eficacia».

51 — DHL añade que «Schenker y Agility presentaron solicitudes de trato favorable a la Comisión el 5 y el 20 de noviembre de 2007 —es decir, más de cinco meses después de la solicitud de dispensa de DHL a la Comisión, e incluso después de las inspecciones llevadas a cabo por esta última, en particular en Italia— y, en el momento en que dirigieron sus solicitudes a la Comisión, ya habían sido informadas de que se había concedido a otra empresa la dispensa condicional. Por tanto, desde el momento de que las solicitudes "abreviadas" de Schenker y Agility a la [Autorità] estaban vinculadas a simples solicitudes de reducción de la multa ante la Comisión, sólo podrían haber dado lugar a una reducción también a nivel nacional. Sin embargo, en la medida en que habían sido formuladas como solicitudes de dispensa, ni siquiera deberían haberse aportado al expediente de instrucción de la [Autorità]».

hecho de que otra empresa haya solicitado ya la dispensa a la Comisión por la misma infracción y/o que haya obtenido la dispensa condicional correspondiente, es irrelevante y no puede comprometer el derecho de la empresa de que se trate a presentar también a la [Autorità] (o a otra ANC) una solicitud de dispensa de forma "abreviada"». [52]

93. Agility añade que «puede deducirse fácilmente del tenor del programa nacional de clemencia la posibilidad de que [la Autorità] reciba múltiples declaraciones abreviadas. El artículo 16 del reglamento nacional y [el punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006] prevén la posibilidad de que las empresas que "hayan presentado o vayan a presentar una solicitud de dispensa a la Comisión" formulen una solicitud abreviada. Habida cuenta de que lo importante es la mera intención de presentar una solicitud de clemencia (y no su presentación efectiva), que es anterior al momento en que la empresa conoce su orden de presentación (y a la posible concesión de la dispensa condicional), la formulación [del punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 y el artículo 16 de la Comunicación de la Autorità] admite manifiestamente que varias empresas se encuentren en la misma situación, de manera que sus respectivas solicitudes abreviadas son admisibles». [53]

94. Si bien es cierto que la eventual adopción de normas nacionales en materia de clemencia y su aplicación son competencia de los Estados miembros y que éstos pueden prever un trato más favorable a las empresas solicitantes de la clemencia al amparo de sus programas de clemencia que el que se prevé en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, siempre que respeten el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 101 TFUE, las disposiciones de la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión, [54] no obstante se desprende de las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia una incertidumbre real sobre el sentido y/o el alcance de la Comunicación de la Autorità.

95. Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar el sentido y el alcance de dicha comunicación a fin de verificar si la Autorità se ha apartado efectivamente de la misma y, en su caso, si ha vulnerado así el Derecho de la Unión, en particular, los principios generales del Derecho. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar en particular, en el litigio principal, si se ha respetado la igualdad de trato de todos los solicitantes de clemencia y el derecho a una buena administración y si se ha protegido la confianza legítima.

V. **Conclusión**

96. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Consiglio di Stato:

«1) El Programa modelo sobre clemencia de la Red de Autoridades de Competencia (REC) de 2006 no tiene efectos vinculantes para las autoridades de competencia de los Estados miembros (ANC). No obstante, cuando un Estado miembro adopte un programa de clemencia, esté o no basado en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, deberá respetar el Derecho de la Unión y, concretamente en el ámbito del Derecho de la competencia, velar por que las normas que establece o aplica no menoscaben la aplicación efectiva de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Además, los Estados miembros, incluidas sus ANC, están vinculados por las disposiciones de la Carta de los Derecho Fundamentales de la Unión Europea y los principios generales de la Unión cuando aplican los artículos 101 TFUE y 102 TFUE. Por lo tanto, cuando una ANC adopte un programa de clemencia, en principio susceptible de desplegar efectos

52 — Véanse los puntos 58 a 60 de las observaciones de Shenker.

53 — Véase el punto 63 de las observaciones de Agility.

54 — Véanse, por analogía, las sentencias Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), apartado 24, y Donau Chemie y otros (C-536/11, EU:C:2013:366), apartado 27 y jurisprudencia citada.

jurídicos, dicho programa deberá respetar la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión, entre ellos los principios de no discriminación, de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y el derecho a una buena administración.

2) El Derecho de la Unión no establece, entre la solicitud de dispensa que una empresa ha presentado o que va a presentar a la Comisión Europea y la solicitud abreviada de dispensa que ha planteado a una ANC en relación con el mismo cártel, ningún vínculo jurídico que obligue a una ANC, en virtud del punto 22 del Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006 y del punto 45 de las notas explicativas adjuntas al Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, a apreciar dicha solicitud abreviada de dispensa a la luz de la solicitud presentada o que se va a presentar a la Comisión, ni a ponerse en contacto con la Comisión o con la propia empresa con el fin de determinar si esta última, tras la presentación de la solicitud abreviada, ha detectado ejemplos concretos y específicos de conductas comprendidas en el ámbito supuestamente cubierto por la solicitud de dispensa presentada a la Comisión, pero no por la solicitud abreviada.

3) Los Estados miembros podrán prever un trato más favorable a las empresas solicitantes de clemencia al amparo de los programas de clemencia nacionales que el que se establece en el Programa modelo sobre clemencia de la REC de 2006, siempre que respeten el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 101 TFUE, las disposiciones de la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión.»