SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
18 de octubre de 1989 *

En el asunto 374/87,

Orkem, anteriormente CdF Chimie, sociedad anónima, con domicilio social en París, representada por los Sres. Dominique Voillemot y Joëlle Salzmann, Abogados de París, y por el Sr. Marc Loesch, Abogado de Luxemburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Jacques Loesch, Abogado, 8, rue Zithe,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Anthony Mc Clellan, en calidad de Agente, asistido por la Sra. Nicole Coutrelis, Abogada de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por la Sra. Edwige Belliard, Subdirectora de Derecho Económico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se anule la decisión IV/31.866 de la Comisión, de 9 de noviembre de 1987, relativa a un procedimiento de aplicación del apartado 5 del artículo 11 del Reglamento nº 17 del Consejo,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, F. A. Schockweiler y M. Zuleeg, Presidentes de Sala; T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 16 de marzo de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de mayo de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de diciembre de 1987, CdF Chimie SA, en la actualidad Orkem SA, con arreglo al párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación de la decisión IV/31.866 de la Comisión, de 9 de noviembre de 1987, relativa a un procedimiento de aplicación del apartado 5 del artículo 11 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE (DO 13, p. 204; EE 08/01, p. 21).

2 Dicha decisión se adoptó en el marco de una investigación sobre la presunta existencia, en el sector de los termoplásticos, de acuerdos o prácticas concertadas contrarios al apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE. Después de haber llevado a cabo verificaciones con arreglo al artículo 14 del Reglamento nº 17 y de haber solicitado, sin éxito, información con arreglo al apartado 1 del artículo 11 de ese mismo Relgamento, la Comisión requirió a CdF Chimie SA, mediante la decisión impugnada, para que respondiese a las preguntas formuladas en la solicitud de información.

3 Para fundamentar su recurso, la demandante alega varios motivos, basados:

— En la inexistencia de previa solicitud de información.

— En que la decisión constituye, en realidad, una comunicación de cargos.

— En la utilización ilegal por la Comisión de la facultad de solicitar información.

— En la violación de los derechos de defensa, por cuanto la Comisión obligó a la demandante a declarar contra sí misma.

4 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la inexistencia de una previa solicitud de información

5 La demandante reprocha a la Comisión el haberle dirigido la decisión impugnada, siendo así que la petición de información con arreglo al apartado 1 del artículo 11, que debe preceder obligatoriamente a una solicitud de información mediante decisión, fue dirigida a una filial suya, CdF Chimie EP, empresa en cuyos locales se llevó a cabo, asimismo, la verificación.

6 A este respecto, conviene recordar que, según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, una decisión ha sido notificada debidamente cuando haya sido comunicada a su destinatario y éste haya podido tener conocimiento de la misma (sentencia de 14 de julio de 1972, ICI, 48/69, Rec. 1972, p. 619, y sentencia de 21 de febrero de 1973, Continental Can, 6/72, Rec. 1973, p. 215). En el caso presente, sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuestión de si el concepto de unidad de

empresa permite considerar como lícito el hecho de haber dirigido a la filial la solicitud de información, con arreglo al apartado 1 del artículo 11, y a la sociedad matriz la decisión con arreglo al apartado 5 del artículo 11, basta con hacer constar, por una parte, que la decisión impugnada fue notificada a la demandante, y, por otra, que ésta tuvo de hecho un conocimiento completo de la previa solicitud de información. En efecto, a lo largo del procedimiento tramitado por la Comisión, la demandante y su filial, que tienen su domicilio social en la misma dirección, respondieron indistintamente a las solicitudes que la Comisión formulaba unas veces a una y otras veces a la otra, sin planter en ningún momento el problema derivado de la existencia de dos personas jurídicas diferentes. Esta confusión entre la sociedad matriz y su filial fue mantenida incluso en la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, puesto que la primera de ellas contestó a una pregunta dirigida por el Tribunal de Justicia a la segunda.

7 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo de anulación basado en la inexistencia de una previa solicitud de información.

Sobre el carácter de «comunicación de cargos» de la decisión impugnada

8 La demandante sostiene que la decisión impugnada, que contiene imputaciones precisas relativas a su participación en una infracción del artículo 85 del Tratado CEE, constituye en realidad una comunicación de cargos, sin que se le haya dado la posibilidad de ser oída.

9 Para apreciar la procedencia de este motivo, conviene recordar que el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento nº 17 exige que la Comisión indique, en su solicitud de información, las bases jurídicas en que se fundamenta y el objeto que persigue.

10 En la sentencia de 26 de junio de 1980 (National Panasonic, 136/79, Rec. 1980, p. 2033), refiriéndose a la disposición análoga del apartado 3 del artículo 14 relativa a la decisión de verificación, este Tribunal de Justicia ha reconocido que cumple las exigencias sobre motivación del Reglamento nº 17 una decisión que indique que su objeto es verificar las circunstancias que puedan poner de manifiesto la eventual existencia de un acto contrario al Tratado.

11 Al manifestar su sospecha sobre la existencia de acuerdos contrarios al apartado 1 del artículo 85 del Tratado para justificar su solicitud de información, la Comisión no hizo sino atenerse a la obligación de indicar el objeto de su solicitud que le impone el apartado 3 del artículo 11.

12 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo basado en el carácter de comunicación de cargos que se alega reviste la decisión impugnada.

Sobre la utilización ilegal de la facultad de solicitar información

13 La demandante sostiene que la la Comisión hizo un uso ilegal de las facultades que le atribuye el artículo 11, al pretender recabar documentos (lo que según ella tan sólo permite el artículo 14), al solicitar información que no resultaba necesaria y al violar, por ello, el principio de proporcionalidad.

14 Por lo que se refiere a la potestad de la Comisión de exigir la presentación de documentos en el marco de una solicitud de información, es preciso hacer constar que los artículos 11 y 14 del Reglamento nº 17 establecen dos procedimientos dotados cada uno de ellos de autonomía. El hecho de que ya haya tenido lugar una verificación con arreglo al artículo 14 no puede menoscabar en modo alguno las facultades de investigación de que la Comisión dispone con arreglo al artículo 11. Por consiguiente, ninguna consideración de carácter procedimental inherente al Reglamento nº 17 impide que la Comisión exija, en el marco de una solicitud de información, la presentación de documentos de los que no haya podido obtener copia o extracto con ocasión de una verificación anterior.

15 Por lo que se refiere al carácter necesario de la información solicitada, es preciso recordar que el Reglamento nº 17 atribuye a la Comisión amplias facultades de investigación y de verificación, y precisa, en su octavo considerando, que dicha institución debe disponer, en el ámbito del mercado común, de la potestad de exigir las informaciones y de proceder a las verificaciones que sean necesarias para descubrir las infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado. Según ha reconocido este Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de mayo de 1982 (AM & S, 155/79, Rec. 1982, p. 1575) a propósito de una decisión de verificación con arreglo al artículo 14, corresponde a la Comisión determinar si una información es necesaria para poder descubrir una infracción de las normas sobre competencia. Aunque disponga ya de indicios o incluso de elementos probatorios sobre la existencia de una infracción, la Comisión puede legítimamente considerar necesario

solicitar información adicional que le permita delimitar mejor el alcance de la infracción, así como determinar la duración de la misma y el círculo de las empresas implicadas.

16 En el caso presente, no se aprecia que la información solicitada haya rebasado dicho marco ni que haya excedido de lo que puede considerarse como necesario en relación con el objetivo de la investigación.

17 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo basado en la utilización ilegal por la Comisión de las facultades que le atribuye el artículo 11 del Reglamento nº 17.

Sobre la violación del derecho de defensa

18 En lo fundamental, la demandante alega que, mediante la decisión impugnada, la Comisión le obligó a declararse culpable confesando haber infringido las normas sobre competencia y a denunciar a otras empresas. Según la demandante, al actuar así la Comisión violó el principio general que consagra el derecho a no declarar contra sí mismo, que forma parte del Derecho comunitario en tanto que principio consagrado por los Derechos de los Estados miembros, por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «Convenio Europeo»), y por el Pacto internacional de Derechos civiles y políticos, de 19 de diciembre de 1966 (*Recopilación de Tratados,* vol. 999, p. 171) (en lo sucesivo, «Pacto internacional»). De este modo, la Comisión violó el derecho de defensa.

19 Para examinar la procedencia de este motivo, es preciso recordar que, en la sentencia de 26 de junio de 1980, ya citada, este Tribunal de Justicia declaró que las facultades que el Reglamento nº 17 atribuye a la Comisión tienen por objeto permitir a ésta cumplir la función, que le encomienda el Tratado CEE, de velar por la observancia de las normas sobre competencia en el mercado común. Según se desprende del párrafo 4 del preámbulo del Tratado, de la letra f) del artículo 3 y de los artículos 85 y 86, la función de dichas normas es evitar que la competencia sea falseada en detrimento del interés general, de las empresas singulares y de los consumidores. El ejercicio de las facultades que el Reglamento nº 17 atribuye a la Comisión contribuye, pues, al mantenimiento del régimen de la competencia querido por el Tratado, régimen cuya observancia se impone imperativamente a las empresas.

20 La normativa necesaria para aplicar los artículos 85 y 86, establecida por el Consejo, se compone de dos procedimientos sucesivos, aunque claramente distinguidos: un primer procedimiento, de investigación preliminar, y un segundo procedimiento, de carácter contradictorio, que se inicia mediante la comunicación de los cargos.

21 El procedimiento de investigación preliminar tiene únicamente por objeto permitir que la Comisión obtenga la información y la documentación necesarias para verificar la realidad y alcance de una situación de hecho y de derecho determinada (sentencia de 26 de junio de 1980, ya citada).

22 Con este fin, el Reglamento nº 17 dotó a la Comisión de amplias facultades de investigación e impuso a las empresas la obligación de colaborar en las medidas de investigación.

23 De este modo, el apartado 1 del artículo 11 del Reglamento nº 17 autoriza a la Comisión a recabar de las empresas todas las informaciones que considere necesarias, y el apartado 5 autoriza a la Comisión a requerir dicha información mediante decisión, en el supuesto de que una empresa no la facilite o la suministre de manera incompleta.

24 Si la Comisión estima que los elementos de apreciación de este modo reunidos así lo justifican, dirigirá a la empresa de que se trate una comunicación de cargos, iniciando así el procedimiento contradictorio regulado por el Reglamento nº 99/63 de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo (DO 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62).

25 En el marco del referido procedimiento contradictorio, el artículo 19 del Reglamento nº 17 y el Reglamento nº 99/63 prevén que la empresa afectada tendrá derecho a expresar por escrito y, en su caso, oralmente, su punto de vista sobre los cargos que se le imputen (véanse, también, sentencia de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche, 85/76, Rec. 1979, p. 461, y sentencia de 7 de junio de 1983, Musique Diffusion y otros, asuntos acumulados 100 a 103/80, Rec. 1983, p. 1825). La decisión que, en su caso, la Comisión dicte al término del procedimiento sólo podrá basarse en cargos con respecto a los cuales la empresa haya tenido ocasión de manifestar su punto de vista.

26 En el procedimiento de investigación preliminar, el Reglamento nº 17 sólo reconoce expresamente a la empresa objeto de la investigación algunas garantías específicas. Así, tan sólo podrá adoptarse una decisión solicitando información después de que haya resultado infructuosa una solicitud preliminar. Del mismo modo, una decisión que establezca la cuantía definitiva de una multa sancionadora o de una multa coercitiva en caso de que la empresa en cuestión no facilite la información exigida por la decisión, tan sólo podrá adoptarse después de haber ofrecido a la empresa afectada la posibilidad de manifestar su punto de vista.

27 En cambio, el Reglamento nº 17 no reconoce a la empresa objeto de una medida de investigación derecho alguno a sustraerse a la ejecución de dicha medida basándose en que la misma podría tener como resultado aportar la prueba de una infracción de las normas de competencia por ella cometida. Le impone, por el contrario, una obligación de colaboración activa, que implica que la empresa ponga a disposición de la Comisión todos los elementos de información relativos al objeto de la investigación.

28 En ausencia de un derecho a no declarar expresamente consagrado en el Reglamento nº 17, procede examinar si, y en qué medida, los principios generales del Derecho comunitario, de los que los derechos fundamentales forman parte integrante y a cuya luz han de interpretarse todas las normas de Derecho comunitario, imponen, como sostiene la demandante, que se reconozca el derecho a no facilitar elementos de información que puedan ser utilizados para probar, en contra del que los proporciona, la existencia de una infracción de las normas de competencia.

29 Con carácter general, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros únicamente reconocen el derecho de no declarar contra sí mismo a la persona física acusada de una infracción en el marco de un proceso penal. Por consiguiente, el análisis comparativo de los Derechos nacionales no permite llegar a la conclusión de que exista, como común a los Derechos de los Estados miembros, tal principio en favor de las personas jurídicas y en el ámbito de las infracciones de naturaleza económica, concretamente en materia de Derecho sobre la competencia.

30 Por lo que se refiere al artículo 6 del Convenio Europeo, aun admitiendo que pueda ser invocado por una empresa objeto de una investigación en materia de Derecho sobre la competencia, es preciso hacer constar que ni de su texto ni de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que dicha disposición reconozca el derecho a no declarar contra sí mismo.

31 El artículo 14 del Pacto internacional, que, además de la presunción de inocencia, consagra en la letra g) de su apartado 3 el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable, se refiere exclusivamente a las personas acusadas de una infracción penal en el marco de un proceso judicial, y es, por tanto, ajeno al ámbito de las investigaciones en materia de Derecho sobre la competencia.

32 Sin embargo, procede examinar si ciertas limitaciones de las facultades de investigación de la Comisión durante la indagación preliminar resultan necesarias para garantizar el respeto del derecho de defensa, que este Tribunal de Justicia considera como un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario (sentencia de 9 de noviembre de 1983, Michelin, 322/82, Rec. 1983, p. 3461, apartado 7).

33 A este respecto, este Tribunal de Justicia ha declarado recientemente, en la sentencia de 21 de septiembre de 1989 (Hoechst contra Comisión, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Rec. 1989, p. 2859, apartado 15), que si bien es cierto que el derecho de defensa debe ser respetado en los procedimientos administrativos que pueden dar lugar a una sanción, ha de evitarse, al mismo tiempo, que el mencionado derecho quede irremediablemente dañado en los procedimientos de investigación previa, que puedan tener un carácter determinante para la constitución de pruebas del carácter ilegal de conductas de las empresas susceptibles de generar la responsabilidad de éstas. Por consiguiente, si bien algunas manifestaciones del derecho de defensa afectan únicamente a los procedimientos contradictorios que siguen a una comunicación de los cargos imputados, otras deben ser respetadas ya en la fase de investigación previa.

34 Por consiguiente, aunque para preservar la eficacia de los apartados 2 y 5 del artículo 11 del Reglamento nº 17 la Comisión tenga la potestad de obligar a la empresa a que facilite toda la información necesaria relacionada con hechos de los que pueda tener conocimiento y a que le presente, si fuere preciso, los documentos correspondientes que obren en su poder, incluso si los mismos pueden servir para probar contra ella o contra cualquier otra empresa la existencia de una conducta contraria a la competencia, la referida institución no puede, mediante una decisión de solicitud de información, vulnerar el derecho de defensa reconocido a la empresa.

35 Así pues, la Comisión no puede imponer a la empresa la obligación de dar respuestas que impliquen admitir la existencia de una infracción cuya prueba incumbe a la Comisión.

36 A la luz de estos criterios procede valorar las preguntas que la Comisión obligó a contestar a la demandante mediante la decisión impugnada.

37 No han sido objeto de crítica las preguntas *sub* I relativas a las reuniones de productores, que pretenden tan sólo obtener informaciones fácticas sobre la celebración de dichas reuniones y la condición de los participantes, así como la presentación de los correspondientes documentos que obran en poder de la demandante.

38 Las preguntas *sub* II, relativas a los precios, versan fundamentalmente sobre las iniciativas destinadas a fijar y mantener unos niveles de precios satisfactorios para todos los participantes en las reuniones. Si bien estas preguntas no son objeto de crítica en cuanto la Comisión pretende obtener precisiones fácticas sobre el objeto y las modalidades de las referidas iniciativas, no sucede lo mismo con las preguntas que se refieren a la finalidad de la acción emprendida y al objetivo perseguido mediante tales iniciativas. A este respecto, la letra c) de la subpregunta 1, cuyo objeto es obtener precisiones sobre «toda gestión o medida concertada que pueda haber sido considerada o adoptada para sostener iniciativas en materia de precios», supone obligar a la demandante a confesar su participación en un acuerdo que tiene por objeto fijar los precios de venta, apto para impedir o restringir el juego de la competencia, o a declarar haber tenido la intención de conseguir dicho objetivo.

39 La misma observación se impone en lo relativo a las preguntas 1 y 2 *sub* III sobre cuotas, objetivos o repartos entre los productores. Al exigir la comunicación de las «modalidades de cualquier sistema o método que haya permitido asignar objetivos de venta o cuotas a los participantes» y la descripción de «cualquier método que haya permitido controlar cada año la observancia de cualquier sistema de objetivos expresados en volumen o de cuotas», la Comisión se propuso conducir a la demandante a confesar su participación en un acuerdo destinado a limitar o a controlar la producción o las ventas o a repartirse los mercados.

40 Ese reproche no puede formularse contra la pregunta 3 *sub* III, que versa sobre la información comunicada por la empresa a otros productores en lo relativo a la producción y a la venta del producto de que se trata, ni tampoco contra las pre-

guntas *sub* IV sobre las declaraciones transmitidas a Fides y las estadísticas suministradas por ésta; preguntas cuyo único objeto es obtener informaciones fácticas sobre el funcionamiento del sistema de intercambio de información y de estadísticas.

41 Es preciso llegar a la conclusión de que la Comisión, al obligar, mediante las preguntas *sub* II 1, letra c), y *sub* III 1 y 2 de la solicitud de información, a la empresa destinataria a confesar una infracción del artículo 85 del Tratado CEE, ha vulnerado el derecho de defensa de la demandante.

42 Por consiguiente, procede anular la decisión impugnada en lo relativo a las preguntas *sub* II 1, letra c), y *sub* III 1 y 2, y desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

43 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el párrafo 1 del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal podrá imponer el pago de las mismas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Por haber sido desestimadas algunas de las pretensiones de ambas partes, procede repartir el pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular, en lo relativo a las preguntas sub II 1, letra c), y sub III 1 y 2, la decisión IV/31.866 de la Comisión, de 9 de noviembre de 1987, relativa a un procedimiento de aplicación del apartado 5 del artículo 11 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE.**

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte cargará con sus propias costas.

Due Slynn Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de octubre de 1989.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due