SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 15 de julio de 1970 *

En el asunto 41/69,

ACF Chemiefarma NV, sociedad anónima, con domicilio social en Amsterdam, representada por su Abogado, Sr. H. van den Heuvel, Rokin 84, de Amsterdam, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ E. Arendt, Centre Louvigny, 34 b, rue Philippe II,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. E. Zimmermann, en calidad de Agente, asistido por M^e^ G. Van Hecke, Abogado ante la Cour de cassation de Belgique, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de su Consejero Jurídico, Sr. É. Reuter, 4, boulevard Royal,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule o modifique la Decisión de la Comisión de 16 de julio de 1969, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1969, L 192, pp. 5 y ss.), relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 85 del Tratado CEE,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; R. Monaco y P. Pescatore, Presidentes de Sala; A.M. Donner, A. Trabucchi (Ponente), W. Strauss y J. Mertens de Wilmars, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Gand;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, junto con otras cinco empresas neerlandesas a las que luego representó, NV Nederlandse Combinatie voor Chemische Industrie, Amsterdam (en lo sucesivo, «Nedchem»), de cuyos derechos es sucesora la demandante, celebró en 1958 con las empresas CF Boehringer & Söhne, Mannheim, y Vereinigte Chininfabriken Zimmer & Co. GmbH, Mannheim (en lo sucesivo, «Boehringer»), así como Buchler & Co., Braunschweig, un acuerdo por el que dichas empresas se reservaron sus mercados nacionales respectivos y estipularon fijar los precios y cuotas para la exportación de quinina y quinidina con destino a otros países;

2 que Buchler se retiró de dicho acuerdo el 28 de febrero de 1959;

3 que en julio de 1959, tras la intervención del Bundeskartellamt, a quien se le había comunicado dicho acuerdo, Boehringer y Nedchem lo modificaron de manera que quedaron excluidos los suministros destinados a los Estados miembros de la CEE;

4 que en 1960 se acordó una nueva práctica colusoria entre Nedchem y las otras dos empresas citadas, ampliándose poco después con empresas francesas e inglesas;

5 que dicha práctica colusoria se basaba, en primer lugar, en un acuerdo sobre el comercio con los países terceros (en lo sucesivo, «acuerdo de exportación») que preveía, entre otros puntos, el establecimiento concertado de los precios y descuentos aplicables a las exportaciones de quinina y quinidina y el reparto de cuotas de exportación garantizadas por un sistema de compensación para los casos en que se sobrepasaran o no se alcanzaran dichas cuotas de exportación;

6 que, además, un «gentlemen's agreement» entre las mismas partes amplió dicho acuerdo a todas las ventas que se realizaran en el interior del mercado común;

7 que dicho acuerdo estableció igualmente el principio de la protección de los mercados nacionales en favor de cada uno de los fabricantes y obligó a las empresas francesas que participaban en la práctica colusoria a no producir quinidina sintética;

8 que la Comisión, mediante Decisión de 16 de julio de 1969 (DO L 192, pp. 5 y ss.), por estimar que las restricciones a la competencia así acordadas podían afectar al comercio entre los Estados miembros, impuso a la demandante una multa de 210.000 unidades de cuenta;

9 que, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de septiembre de 1969, Chemiefarma NV interpuso un recurso contra dicha Decisión.

A. En cuanto al motivo basado en la incompetencia de la Comisión

10 Considerando que la demandante, alegando que el acuerdo de exportación había sido notificado a las autoridades nacionales competentes sin suscitar objeciones, pide al Tribunal de Justicia que examine en qué medida los artículos 88 y 89 del Tratado y, en su caso, el Reglamento nº 17 del Consejo,

niegan la competencia de la Comisión para valorar una práctica colusoria que ha sido notificada en esta forma.

11 Considerando que, según el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 17, «las autoridades de los Estados miembros seguirán siendo competentes para aplicar las disposiciones del apartado 1 del artículo 85», pero tan sólo «mientras la Comisión no inicie procedimiento alguno en aplicación de los artículos 2, 3 o 6» del Reglamento;

12 que el carácter provisional que de este modo se atribuye a las intervenciones de las autoridades nacionales no puede afectar al pleno ejercicio, por la Comisión, de sus competencias en el marco del mercado común;

13 que, en todo caso, los gentlemen's agreements que regulaban la conducta en el mercado común de los participantes en la práctica colusoria no fueron incluidos en la antedicha notificación;

14 que, por lo tanto, este motivo de recurso carece de fundamento.

15 Considerando que la demandante afirma que la Comisión no ha acreditado su competencia por no haber suministrado los datos necesarios para probar la existencia de los requisitos exigidos para la aplicación del artículo 85;

16 que dicho motivo de recurso se refiere a vicios sustanciales de forma y no a la competencia de la Comisión.

B. En cuanto al motivo relativo a la prescripción

17 Considerando que la demandante imputa a la Comisión no haber tenido en cuenta que la infracción alegada había prescrito, dado el tiempo transcurrido entre la fecha de los hechos y la de la iniciación del procedimiento administrativo ante la Comisión.

18 Considerando que las normas que regulan la competencia de la Comisión para imponer multas en caso de infracción de las normas sobre la competencia no prevén ningún plazo de prescripción;

19 que, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, los plazos de prescripción deben fijarse por adelantado;

20 que compete al legislador comunitario fijar su duración y sus modalidades de aplicación;

21 que, por lo tanto, este motivo de recurso carece de fundamento.

C. En cuanto a los motivos de procedimiento y de forma

I. *Sobre los motivos de recurso relativos al pliego de cargos*

22 Considerando que la demandante alega que la Comisión indicó de manera insuficiente, en el pliego de cargos comunicado el 30 de mayo de 1968, las imputaciones que se le hacían y los medios de prueba utilizados;

23 que, según el demandante, con dicha omisión la Comisión dificultó el control por el Tribunal de Justicia de la legalidad de la Decisión impugnada.

24 Considerando que el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 obliga a la Comisión a dar a los interesados la posibilidad de manifestar sus puntos de vista en relación con los cargos que se les imputan antes de adoptar una Decisión en materia de multas;

25 que el artículo 4 del Reglamento nº 99/63 de la Comisión dispone que, en sus Decisiones, la Comisión solamente mantendrá contra las empresas y asociaciones de empresas destinatarias los cargos respecto de los cuales aquellas hayan podido manifestar sus puntos de vista;

26 que el pliego de cargos cumple dicho requisito, dado que enuncia, aunque sea brevemente, pero de modo claro, los hechos esenciales sobre los que se basa la Comisión;

27 que la obligación impuesta a la misma por el artículo 19 se cumple cuando, en el procedimiento administrativo, proporciona los elementos necesarios para la defensa.

28 Considerando que en el presente caso la Comisión expuso claramente los hechos esenciales en los que basaba los cargos presentados, refiriéndose expresamente a las declaraciones contenidas en las actas de ciertas reuniones de las empresas interesadas y a la correspondencia sobre la protección de los mercados nacionales mantenida entre dichas empresas en octubre y noviembre de 1963;

29 que, por otra parte, la Comisión afirma que, según sus verificaciones, los interesados continuaron intercambiando datos sobre sus ventas en relación con la compensación eventual de las cantidades y mantuvieron, hasta fines de 1964, una política de precios uniformes, de lo que deduce que el gentlemen's agreement continuó aplicándose, después de 1962, a la actividad de producción y venta en el mercado común;

30 que, por lo tanto, las objeciones formuladas respecto al pliego de cargos carecen de fundamento.

II. *Sobre el motivo de recurso relativo a la consulta del expediente administrativo*

31 Considerando que la demandante alega que la Comisión violó el derecho de defensa al negarle, en el curso del procedimiento administrativo, la consulta de documentos esenciales sobre los que se basa la Decisión impugnada;

32 que la demandada replica que le había dado a la demandante la posibilidad de consultar los documentos relevantes para la apreciación de los cargos.

33 Considerando que en el pliego de cargos se reprocha a la demandante haber continuado hasta 1966 una política de precios comunes con otros productores de quinina, en particular, para sus ventas en Italia, Bélgica y Luxemburgo;

34 que según dicho pliego, esta conducta concertada se deduce, en particular, de la uniformidad de los precios practicados por las empresas en sus ventas en dichos países;

35 que para confirmar dicha afirmación, el pliego de cargos (último párrafo del apartado 11) se refiere a los resultados de las verificaciones realizadas por agentes de la Comisión en estos países;

36 que la demandante, en el curso del procedimiento administrativo, solicitó a la Comisión que le comunicara dichos elementos;

37 que la Comisión denegó dicha petición, alegando que tenía que proteger el secreto comercial de las otras empresas.

38 Considerando que, sin embargo, la propia Comisión ha afirmado que estas empresas se comunicaban de modo regular y recíproco los datos sobre las cantidades vendidas en dichos Estados;

39 que, por lo demás, en caso de duda, la Comisión hubiera podido consultar a las otras empresas interesadas sobre la comunicación que pedía la demandante de los documentos que se referían a ellas;

40 que no consta que la Comisión realizara dicha consulta.

41 Considerando, sin embargo, que la demandante, a lo largo de todo el procedimiento administrativo, no ha negado haber practicado una política concertada en materia de precios hasta finales de octubre de 1964;

42 que, por dicha razón, el no habérsele comunicado la documentación no parece haber afectado a las posibilidades de defensa de la demandante, en el marco del procedimiento administrativo, por lo que se refiere al período comprendido entre noviembre de 1964 y enero de 1965;

43 que, por lo tanto, dicho elemento debe unirse al fondo.

III. *Sobre los motivos de recurso relativos a la redacción del acta de la audiencia*

44 Considerando que la demandante censura a la Comisión haber incumplido el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento nº 99/63, en particular al no comunicar a los interesados, dentro de un plazo razonable, un acta completa

y fiel de la audiencia, y al fijarles un plazo excesivamente breve para presentar sus observaciones sin obtener el acuerdo de los mismos sobre el proyecto de acta antes de adoptar la Decisión impugnada.

45 Considerando que la demandante no hizo uso de su derecho a proponer enmiendas ni solicitó la prórroga del plazo durante el procedimiento administrativo, en el que disponía de tres semanas para presentar sus observaciones sobre el proyecto de acta que le presentó la Comisión;

46 que no puede, pues, imputar a la Comisión haber señalado un plazo excesivamente corto y no haber obtenido su conformidad con el acta antes de aprobar la Decisión impugnada.

47 Considerando que la demandante alega, además, que la Comisión, al no presentarle el texto en lengua neerlandesa, violó los principios recogidos en los artículos 217 y 248 del Tratado CEE, conjuntamente con lo dispuesto por el Reglamento nº 1 del Consejo.

48 Considerando que, según el artículo 3 del Reglamento nº 1 del Consejo, los textos que las Instituciones envíen a una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro se redactarán en la lengua de dicho Estado;

49 que el hecho de no haber comunicado la versión neerlandesa del proyecto de acta constituye, pues, un vicio en la elaboración de dicho documento que podría afectar a la regularidad del mismo;

50 que de los argumentos presentados por la demandante se deduce, sin embargo, que la misma estaba en condiciones de tener conocimiento del contenido del acta;

51 que la demandante no ha alegado que por dicha razón el acta contuviera respecto a ella inexactitudes u omisiones sustanciales;

52 que procede, por ello, llegar a la conclusión de que la irregularidad comprobada no ha tenido, en el caso presente, consecuencias perjudiciales que pudieran viciar el procedimiento administrativo;

53 que, por estas razones, deben desestimarse dichos motivos de recurso.

IV. *Sobre los motivos de recurso relativos a la insuficiente participación de la demandante en el procedimiento administrativo*

54 Considerando que la demandante protesta de que la Comisión no respetó el principio general del Derecho que le impone admitir la participación activa de los interesados en el procedimiento administrativo para corregir conjuntamente posibles imprecisiones y completar los datos insuficientes;

55 que según ella esta falta de colaboración de la Comisión tuvo como consecuencia que la Decisión impugnada conservara inexactitudes patentes, por no haber tenido en cuenta las observaciones hechas por la demandante en su respuesta al pliego de cargos.

56 Considerando que se respeta el derecho de defensa cuando cada una de las personas afectadas tiene la posibilidad de presentar sus observaciones escritas y orales sobre los cargos formulados por la Comisión en su contra;

57 que no se niega que en el curso del procedimiento administrativo la demandante tuvo dicha posibilidad;

58 que, por lo tanto, dicho motivo de recurso carece de fundamento.

V. *Sobre los motivos de recurso relativos a la base jurídica del Reglamento nº 99/63 de la Comisión*

59 Considerando que la demandante afirma que la atribución a la Comisión de la competencia para establecer disposiciones relativas a la audiencia de los interesados y de terceros, que dispone el artículo 24 del Reglamento nº 17, se refiere a una actividad legislativa y es, por dicha razón, incompatible con el artículo 87 y con las disposiciones del artículo 155 en relación con el artículo 4 del Tratado.

60 Considerando que el artículo 87 atribuye al Consejo la misión de adoptar «los Reglamentos o Directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 85 y 86»;

61 que de lo anterior no se puede deducir que se le prohíba al Consejo atribuir a la Comisión la competencia para adoptar las medidas reglamentarias necesarias para la ejecución de las normas que haya adoptado en el marco de su misión;

62 que el artículo 155 del Tratado, que dispone la atribución a este efecto de competencias a la Comisión por el Consejo, no limita dicha atribución a las competencias no reglamentarias.

63 Considerando que en el artículo 19 del Reglamento nº 17 el Consejo estableció el derecho de las empresas que sean parte en uno de los procedimientos previstos por dicho Reglamento, a ser oídas por la Comisión;

64 que en el artículo 24 de dicho Reglamento el Consejo autorizó a la Comisión a adoptar las disposiciones de aplicación relativas a estas audiencias;

65 que como el principio de la audiencia de los interesados por la Comisión fue adoptado por el Consejo, las normas que definen el procedimiento a seguir a este respecto, por importantes que sean, constituyen medidas de ejecución a los efectos del antedicho artículo 155;

66 que, por lo tanto, el Consejo podía confiar a la Institución competente para aplicar este procedimiento la misión de establecer los detalles del mismo;

67 que, en consecuencia, la excepción de ilegalidad que la demandante propone en relación con el artículo 24 del Reglamento nº 17 carece de fundamento.

68 Considerando que la demandante afirma, además, que el proyecto del Reglamento nº 17, que se presentó al Parlamento, no preveía la atribución de competencia a la Comisión, de modo que no pudo formular su opinión sobre este punto.

69 Considerando que el mencionado proyecto, en la versión que recibió el informe favorable del Parlamento (DO 1961, p. 1416), contiene en su artículo 20 una disposición sustancialmente idéntica a la del artículo 24 del Reglamento nº 17;

70 que, por lo tanto, este motivo de recurso carece de fundamento.

VI. *Sobre el motivo de recurso relativo a la composición del órgano administrativo*

71 Considerando que la demandante alega la violación del principio general que impone la continuidad en la composición del órgano administrativo al que se haya sometido un procedimiento que pueda llevar a la imposición de una multa.

72 Considerando que no existe ningún principio general de este tipo y que, por lo tanto, el motivo de recurso carece de fundamento.

VII. *Sobre el motivo basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación*

73 Considerando que desde el punto de vista de los vicios sustanciales de forma la demandante ha alegado una serie de motivos de recurso relativos a la motivación de la Decisión impugnada;

74 que objeta a la Decisión, en primer lugar, haber silenciado partes importantes de su contestación al pliego de cargos, que se referían, en particular, a las características del mercado de los productos farmacéuticos y a la inutilidad de la protección territorial;

75 que dichas omisiones impiden completamente en su opinión el control de la competencia de la Comisión para intervenir con arreglo al artículo 85 del Tratado en razón de un obstáculo potencial al comercio entre los Estados miembros.

76 Considerando que, con arreglo al artículo 190 del Tratado, la Comisión está obligada a motivar sus Decisiones, mencionando los hechos de los que depende la justificación legal de la medida y las razones que le han hecho adoptar dicha Decisión;

77 que, sin embargo, no se exige que la Comisión haga referencia a todos los puntos de hecho y de Derecho que hubieran sido tratados por cada interesado en el curso del procedimiento administrativo;

78 que, en lo que se refiere más particularmente a las Decisiones que imponen una multa, se debe considerar suficiente la motivación cuando muestre de manera clara y coherente los fundamentos de hecho y de Derecho sobre los cuales se basa la condena de los interesados, de modo que permita, tanto a éstos como al Tribunal de Justicia, conocer los elementos esenciales del razonamiento de la Comisión.

79 Considerando que de la Decisión se deduce que la Comisión estimó que la situación del mercado de productos farmacéuticos no era decisiva para afirmar que existía infracción de las normas sobre la competencia del Tratado;

80 que, por lo tanto, la Comisión no incurrió en vicios sustanciales de forma al eliminar de los fundamentos de su Decisión los elementos que estimó, con razón o sin ella, ajenos al asunto;

81 que, en lo que se refiere a la protección territorial, la Decisión expone de modo claro y coherente los fundamentos, de hecho y de Derecho, por los que la Comisión acusa a la demandante de haber procedido, con otras empresas, al reparto de los mercados dentro de la Comunidad;

82 que, por lo tanto, dichos motivos de recurso carecen de fundamento.

83 Considerando que la demandante afirma seguidamente que algunos de los considerandos de la Decisión son contradictorios.

84 Considerando, no obstante, que como la demandante se ha limitado a indicar los considerandos, sin explicar su afirmación, no puede válidamente invocar este motivo de recurso.

85 Considerando que la demandante impugna, además, la Decisión objeto del litigio por contener afirmaciones no motivadas o motivadas de manera insuficiente.

86 Considerando que, en lo que se refiere a los pasajes criticados de la motivación sobre los inconvenientes causados a los compradores por la práctica colusoria, se trata de observaciones que carecen, para el razonamiento de la Comisión, de valor determinante.

87 Considerando que, en lo que se refiere a la alegación de insuficiencia de motivación de las afirmaciones contenidas en los párrafos segundo y tercero del apartado 24 de la Decisión, este motivo de recurso depende de que se prueben los hechos en los que se basa la Decisión, y, por lo tanto, del fondo;

88 que, a este respecto, las precisiones contenidas en la Decisión de la Comisión son suficientes para permitir la comprensión del razonamiento de la Comisión y el control del Tribunal de Justicia;

89 que, por lo tanto, dichos motivos de recurso carecen de fundamento.

90 Considerando que la demandante imputa además a la demandada haber infringido el artículo 4 del Reglamento nº 99/63, ya que ciertos pasajes de la Decisión impugnada -relativos en particular al alcance jurídico del gentlemen's agreement, del acuerdo de exportación y de la compensación de las cantidades- no figuraban en el pliego de cargos o se encontraban en éste de otro modo.

91 Considerando que la Decisión no tiene por qué ser necesariamente una copia del pliego de cargos;

92 que, en efecto, la Comisión debe tener en cuenta los elementos derivados del procedimiento administrativo, bien para abandonar los cargos que hubieran resultado mal fundados, bien para adaptar y completar, tanto fáctica como jurídicamente, su argumentación en defensa de los cargos que mantiene;

93 que esta última posibilidad no vulnera el derecho de defensa confirmado por el antedicho artículo 4;

94 que se cumple dicha disposición cuando la Decisión no imputa a los interesados infracciones diferentes a las mencionadas en el pliego de cargos y cuando sólo tiene en cuenta los hechos sobre los que los interesados han tenido posibilidad de justificarse;

95 que la comparación entre el pliego de cargos que se comunicó a la demandante el 30 de julio de 1968 y el texto de la Decisión impugnada no permite hacer objeciones de este tipo;

96 que, por lo tanto, dicho motivo de recurso carece de fundamento.

97 Considerando que la demandante acusa finalmente a la Comisión de haber violado el principio general del Derecho según el cual se deben poner en conocimiento de los justiciables las posibilidades de recursos y los plazos señalados a tal efecto.

98 Considerando que, dado que la demandante interpuso su recurso dentro de plazo, este motivo es improcedente.

VIII. *Sobre el motivo de recurso relativo a la publicidad dada a la Decisión*

99 Considerando que la demandante imputa a la Comisión haber violado los principios sobre los cuales se basa el artículo 21 del Reglamento nº 17 al comunicar a la prensa la Decisión impugnada, publicándola íntegramente en el Diario Oficial de las Comunidades, aunque no figura entre las Decisiones cuya publicación dispone dicho artículo;

100 que afirma que, de este modo, la demandada influyó en la opinión pública con detrimento de la reputación de la demandante y de su cotización en Bolsa.

101 Considerando que el artículo 21 del Reglamento nº 17, que dispone la publicación de ciertas Decisiones, no incluye las adoptadas conforme al artículo 15 de dicho Reglamento;

102 que si la Comisión no está obligada a publicar la Decisión impugnada no hay nada ni en el tenor literal ni en el espíritu del citado artículo 21 que le impida realizar dicha publicación, ya que no constituía divulgación de secretos comerciales de una empresa;

103 que la comunicación a la prensa realizada por los servicios de la Comisión no altera ni el sentido ni el contenido de la Decisión;

104 que dicha publicidad de la Decisión puede incluso contribuir a garantizar el respeto de las normas sobre la competencia del Tratado;

105 que este motivo de recurso carece, pues, de fundamento.

D. En cuanto al fondo

I. *Sobre la calificación y duración del gentlemen's agreement*

106 Considerando que la demandante critica a la Comisión por haber considerado como un todo indisoluble respecto al artículo 85 el acuerdo de exportación relativo al comercio con los países terceros y el gentlemen's agreement que regula la conducta de sus miembros en el mercado común;

107 que, según la demandante, a diferencia del acuerdo de exportación, el gentlemen's agreement no constituía un acuerdo, a los efectos del apartado 1 del artículo 85, y, en todo caso, dejó de existir definitivamente a finales de octubre de 1962;

108 que afirma que la conducta de las partes del acuerdo de exportación no permite deducir que hubieran continuado aplicando las restricciones a la competencia previstas originariamente por el gentlemen's agreement;

109 que, según aduce, las conclusiones contrarias de la Decisión impugnada están viciadas por basarse en comprobaciones inexactas.

110 Considerando que el gentlemen's agreement, cuya existencia hasta finales de octubre de 1962 es reconocida por la demandante, tenía por objeto restringir la competencia en el mercado común;

111 que las partes del acuerdo de exportación se habían declarado mutuamente dispuestas a observar el gentlemen's agreement y admiten que se atuvieron al mismo hasta finales de octubre de 1962;

112 que dicho documento era, pues, la fiel expresión de la voluntad común de los participantes en la práctica colusoria sobre su conducta en el mercado común;

113 que, además, contenía una cláusula según la cual cualquier infracción del gentlemen's agreement constituiría, *ipso facto,* una infracción del acuerdo de exportación;

114 que, por ello, procede tener en cuenta esta vinculación para calificar el gentlemen's agreement en relación con las categorías de actos prohibidos por el apartado 1 del artículo 85.

115 Considerando que la demandada basa su opinión sobre la continuación hasta febrero de 1965 del gentlemen's agreement en documentos y declaraciones que emanaban de los participantes en la práctica colusoria, cuyo contenido poco claro e incluso contradictorio no permite afirmar si dichas empresas tenían la intención de dar por terminado el gentlemen's agreement en su reunión de 29 de octubre de 1962;

116 que procede, pues, examinar la conducta de las empresas en el mercado común después del 29 de octubre de 1962 en los cuatro puntos relativos al reparto de los mercados nacionales, al establecimiento de precios comunes, al establecimiento de cuotas de venta y a la prohibición de fabricar quinidina sintética.

II. *Sobre la protección de los mercados nacionales de los productores*

117 Considerando que el gentlemen's agreement garantizaba la protección de cada mercado nacional en favor de los productores de los diferentes Estados miembros;

118 que después de octubre de 1962, cuando se registraron suministros de cierta importancia en uno de dichos mercados por parte de productores no nacionales, como fue el caso de las ventas de quinina y quinidina en Francia, éstos se alinearon sustancialmente con los precios interiores franceses, más elevados que los precios de exportación hacia los países terceros;

119 que no parece que se registraran modificaciones en el volumen insignificante de los intercambios entre los otros Estados miembros afectados por la cláusula de protección nacional, pese a las diferencias importantes entre los precios practicados en cada uno de dichos Estados;

120 que las divergencias entre las legislaciones internas de dichos Estados no bastan para explicar estas diferencias de precios ni la inexistencia sustancial de intercambios;

121 que los obstáculos para los intercambios de quinina y de quinidina que pueden derivarse de las diferencias entre las legislaciones nacionales que regulan las especialidades farmacéuticas no pueden ser válidamente alegados para explicar los hechos señalados;

122 que el intercambio de correspondencia efectuado en octubre y noviembre de 1963 entre las partes del acuerdo de exportación respecto a la protección de los mercados nacionales no ha hecho sino confirmar la voluntad de dichas empresas de no cambiar la situación;

123 que dicha voluntad fue confirmada ulteriormente por Nedchem el 14 de marzo de 1964, en la reunión en Bruselas de las empresas interesadas;

124 que de dichas circunstancias se deduce que, en lo que se refiere a la restricción de la competencia derivada de la protección de los mercados nacionales de los productores, éstos continuaron, tras la reunión del 29 de octubre de 1962, ateniéndose al gentlemen's agreement de 1960 y confirmaron su voluntad común a este respecto.

125 Considerando que la demandante afirma que a causa, sobre todo, de la escasez de materias primas, el reparto de los mercados nacionales, que se deduce del intercambio de cartas de octubre y noviembre de 1963, carecía de efecto sobre la competencia dentro del mercado común.

126 Considerando que, pese a la escasez de las materias primas y al aumento de la demanda de dichos productos, como lo afirma la Decisión impugnada, no se manifestó una amenaza seria de penuria hasta 1964, como consecuencia de la interrupción de los suministros de Nedchem por la Administración americana;

127 que, por otra parte, esta situación no podía legitimar una práctica colusoria cuya finalidad era restringir la competencia en el mercado común y que afectaba a los intercambios entre los Estados;

128 que el reparto de los mercados nacionales tiene por objeto restringir la competencia y los intercambios realizados en el mercado común;

129 que el que dicha práctica colusoria tuviera en la práctica menos importancia respecto a la competencia y al comercio internacional, cuando se manifestó la amenaza de penuria de materias primas que en un período normal, no influye sobre el hecho de que las partes no cesaron en sus maquinaciones;

130 que, por lo demás, la demandante no ha aportado ninguna prueba de que dejó de participar en la práctica colusoria antes de la expiración del acuerdo de exportación;

131 que, por tanto, los motivos relativos a la parte de la Decisión que se refiere a la continuación del acuerdo para la protección de los mercados nacionales de los productores hasta principios de enero de 1965 carecen de fundamento.

III. *Sobre el establecimiento concertado de precios de venta*

132 Considerando que en lo que se refiere al establecimiento concertado de precios de venta para los mercados no repartidos, a saber, la Unión belgo-luxemburguesa e Italia, el gentlemen's agreement disponía la aplicación a dichas ventas del baremo de precios corrientes para la exportación a los países terceros fijado por consenso, de conformidad con el acuerdo de exportación;

133 que el establecimiento concertado de los precios de venta por los productores de la casi totalidad de la quinina y quinidina comercializada en el mercado común puede afectar al comercio entre los Estados miembros y limitar de manera grave la competencia en el mercado común;

134 que si, como lo sostiene la demandada, las partes del acuerdo de exportación continuaron aplicando hasta febrero de 1965 a los suministros a los antedichos Estados miembros sus precios corrientes a la exportación, ello significa que siguieron cumpliendo la parte del gentlemen's agreement en la que se convenía establecer en común los precios de venta.

135 Considerando que, en lo que se refiere al período comprendido entre noviembre de 1962 y abril de 1964, los datos suministrados por la demandada muestran la identidad sustancial y constante de los precios corrientes fijados para la exportación en el marco de la práctica colusoria y los precios

practicados por los interesados, entre ellos la demandante, en sus ventas en los mercados nacionales no protegidos de la Comunidad;

136 que cuando dichos precios difieren del baremo de los precios de exportación es en función de rebajas o recargos que corresponden generalmente a los acordados de conformidad con el gentlemen's agreement;

137 que la demandante no ha aportado ninguna prueba que pueda desvirtuar este argumento;

138 que, además, el aumento de precios del 15 %, decidido en común el 12 de marzo de 1964 con arreglo al acuerdo de exportación, que había permitido que cesara la oposición de Nedchem, fue aplicado uniformemente, aunque dicha empresa hubiera deseado continuar practicando precios más bajos igualmente para sus suministros a Italia, Bélgica y Luxemburgo;

139 que estas circunstancias muestran que, en materia de precios de venta, las partes del acuerdo de exportación continuaron, después de octubre de 1962, comportándose en el mercado común como si siguiera en vigor el gentlemen's agreement de 1960.

140 Considerando que la conducta de los miembros de la práctica colusoria en materia de precios a partir de mayo de 1964 no ha sido objeto de un examen detenido más que como consecuencia de las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia a la demandada en el curso de la fase oral;

141 que de la fase oral, teniendo en cuenta los datos proporcionados por las partes, se deduce que en el curso del año 1964, y en especial a partir del mes de mayo, uno de los participantes en la práctica colusoria aplicó en un número creciente de casos, precios que diferían de los precios corrientes para exportación, sin que la demandada haya podido explicar de manera convincente cómo se puede conciliar este hecho con el mantenimiento en vigor del acuerdo de que se trata;

142 que la falta de comunicación a los interesados de los resultados de las verificaciones efectuadas en Italia y Bélgica que ha impedido cualquier posibilidad de aclaración y discusión en la fase del procedimiento

administrativo parece que puede haber contribuido a mantener ocultos hechos que hubieran debido aclararse;

143 que ante tales circunstancias no se ha podido probar jurídicamente que la demandante practicara, de acuerdo con los otros productores, precios uniformes para sus ventas en la Unión belgo-luxemburguesa y en Italia después de mayo de 1964;

144 que, por lo tanto, el período comprendido entre mayo de 1964 y febrero de 1965 debe ser eliminado de la infracción.

IV. *Sobre las cuotas de venta*

145 Considerando que en lo que se refiere al establecimiento de cuotas de venta para el mercado común, acompañadas de un sistema de compensación y que constituía una garantía suplementaria del reparto de los mercados nacionales, la demandante afirma que el requisito necesario para el funcionamiento de este sistema, a saber, la comunicación recíproca de la totalidad de las ventas, incluyendo las realizadas en la Comunidad, dejó de cumplirse después de octubre de 1962.

146 Considerando que no aparece de manera segura que las comunicaciones de los interesados relativas a las ventas, presentadas por la demandada en apoyo de su afirmación contraria, se refieran igualmente a los suministros en el mercado común;

147 que, por el contrario, dichos documentos se refieren generalmente de manera expresa a las «ventas para la exportación», expresión por la que los participantes en la práctica colusoria designaban habitualmente las ventas a países terceros;

148 que, por el contrario, de un intercambio de cartas de enero de 1964 entre dos participantes en la práctica colusoria se deduce que ni siquiera la comunicación de las cifras relativas a las ventas para exportación se efectuaba ya de manera regular;

149 que la propia demandada, en los fundamentos de la Decisión impugnada, admite que en el curso de los años 1963-1964 el mecanismo de las compensaciones, cuya finalidad era garantizar el respeto de las cuotas, no había sido aplicado por la escasez de materias primas y el aumento de la demanda, de modo que los participantes en la práctica colusoria no tenían interés en realizar suministros compensadores entre ellos.

150 Considerando que la demandada presentó en la vista un cuadro de las cantidades de quinina comercializadas por Nedchem, Boehringer y Buchler de 1962 a 1964 con objeto de demostrar que dichas cantidades examinadas como porcentajes del total de las cuotas no diferían sensiblemente en este período de la cuota asignada a cada una de las empresas en el marco de la práctica colusoria y que, por lo tanto, el mecanismo de las cuotas siguió funcionando después de 1962.

151 Considerando, sin embargo, que dicho cuadro que no incluía por lo demás las ventas de quinidina muestra que, incluso tomando como base una media de los dos últimos años, continúan registrándose diferencias importantes entre las tres empresas en relación con su propia cuota;

152 que, además, las cifras proporcionadas por la Comisión tienen un carácter global, y abarcan la totalidad de las ventas de quinina de los interesados, lo que no permite, pues, observar la evolución de la conducta de éstos en el mercado común;

153 que, a falta de pruebas suficientes sobre la continuación del sistema de cuotas para las ventas en el mercado común después de octubre de 1962, procede afirmar que los motivos de recurso de la demandante en relación con esta parte de la Decisión están fundados.

V. *Sobre las limitaciones a la fabricación de la quinidina sintética*

154 Considerando que el gentlemen's agreement prohibía al grupo de empresas francesas la fabricación de quinidina sintética;

155 que, por la gravedad de las restricciones impuestas a las empresas de un Estado miembro a favor de empresas de otros Estados miembros y teniendo

en cuenta la importancia de dichas empresas en el referido mercado, estas prohibiciones tienen evidentemente por objeto restringir el juego de la competencia en el interior del mercado común y pueden afectar al comercio entre los Estados miembros;

156 que la circunstancia alegada de que las empresas francesas no podían, en la época en que se celebró dicho acuerdo, fabricar quinidina sintética, no puede legitimar esta restricción que impedía a esas empresas toda posibilidad de emprender dicha actividad.

157 Considerando que la aceptación por las empresas francesas de esta limitación a su libertad de acción puede explicarse teniendo en cuenta el interés que tenían –dados los precios particularmente altos que fijaban en Francia para sus productos– en garantizar la protección territorial de la que se beneficiaban en el mercado nacional;

158 que teniendo en cuenta el vínculo de este tipo existente entre las dos restricciones de la competencia, se puede razonablemente afirmar que la prohibición de la producción duró tanto como la protección territorial;

159 que si bien es cierto que Boehringer cedió, en marzo de 1964, una licencia para la producción de quinidina a la empresa inglesa que seguía participando en la práctica colusoria y a la cual el gentlemen's agreement imponía prohibiciones análogas a las impuestas a las empresas francesas, esto no influye en la comprobación efectuada respecto a las relaciones entre las empresas francesas y las empresas alemanas y neerlandesas que participaban en la práctica colusoria;

160 que si es posible que, por la escasez de materias primas confirmada por la Decisión impugnada (nº 29, último párrafo), la protección de los mercados nacionales no tuviera en el último período efectos importantes en el ámbito de la competencia y de los intercambios entre los Estados miembros, la práctica colusoria, no obstante, subsistió hasta febrero de 1965;

161 que a falta de indicios en contra y teniendo en cuenta los vínculos indicados anteriormente entre los dos aspectos de la práctica colusoria, se puede considerar que el acuerdo que limitaba la libertad de fabricación de las empresas francesas tuvo igual duración;

162 que, por lo tanto, los motivos de recurso que alega la demandante sobre este punto carecen de fundamento.

VI. *Valoración global de la práctica colusoria en el mercado común*

163 Considerando que de cuanto antecede se deduce que la demandante participó con otros productores de quinina y quinidina en una práctica colusoria prohibida por el artículo 85 del Tratado CEE;

164 que dicha práctica colusoria continuó existiendo en la mayor parte de sus aspectos, incluso después de la reunión de 29 de octubre de 1962;

165 que sobre el mantenimiento de la práctica colusoria después de 1962, tan sólo hay dudas respecto a la aplicación de las cuotas de ventas;

166 que, no obstante, la circunstancia de que las empresas no hubieran continuado aplicando el sistema de cuotas no parece haber mejorado de manera perceptible las condiciones de la competencia, ya que continuaron practicando precios fijados en común, que aplicaron uniformemente a sus suministros al mercado común aumentos comunes de precios decididos en el marco del acuerdo de exportación en marzo y en octubre de 1964 y mantuvieron, finalmente, la protección de los mercados nacionales respectivos y la prohibición a las empresas francesas de producir quinidina sintética;

167 que, no obstante, la aplicación de precios uniformes para los suministros a Italia, Bélgica y Luxemburgo sólo ha podido ser confirmada hasta abril de 1964;

168 que, finalmente, incluso si hubiera que admitir que el acuerdo de exportación hubiera podido funcionar independientemente del acuerdo sobre el mercado común, hay que afirmar que realmente los participantes en la práctica colusoria atribuyeron gran importancia a que los dos acuerdos fueran aplicados conjuntamente;

169 que, aunque a partir de octubre de 1963 el acuerdo de exportación fue declarado «en suspenso», se desprende claramente de las declaraciones hechas por los interesados en el curso de sus reuniones posteriores así como del

conjunto de su conducta posterior, que seguían interesados en que se mantuviera dicho acuerdo, en particular para su eventual utilización en el mercado común.

VII. *Sobre los motivos de recurso relativos a la multa*

170 Considerando que la demandante imputa a la Comisión haberle impuesto una multa por una infracción que había cesado;

171 que las multas previstas por el apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17 tienen el carácter de multas coercitivas y no el de sanciones penales.

172 Considerando que las sanciones previstas por el artículo 15 del Reglamento nº 17 no tienen el carácter de multas coercitivas;

173 que tienen por finalidad tanto reprimir las conductas ilícitas como impedir su repetición;

174 que dicha finalidad no podría alcanzarse de manera adecuada si la aplicación de la sanción se limitara tan sólo a las infracciones existentes;

175 que a la competencia de la Comisión para imponer sanciones no le afecta el hecho de que haya cesado la conducta constitutiva de infracción y la posibilidad de que ésta produzca efectos perjudiciales;

176 que la apreciación de la gravedad de la infracción, para fijar la cuantía de la multa, debe realizarse teniendo en cuenta, en particular, la naturaleza de las restricciones impuestas a la competencia, el número y la importancia de las empresas implicadas, la cuota respectiva del mercado que controlan en la Comunidad así como la situación del mercado en la época en que se cometió la infracción.

177 Considerando que la demandante propone una excepción de ilegalidad contra el antedicho artículo 15, basándose en que el sistema de multas establecido por dicha disposición es esencialmente diferente del previsto por el proyecto de la Comisión sobre el que había sido oído el Parlamento Europeo.

178 Considerando que, examinado en su conjunto, el proyecto de Reglamento sobre el que se consultó al Parlamento no fue esencialmente desvirtuado;

179 que, por dicha razón, carece de fundamento la excepción de ilegalidad propuesta.

180 Considerando que la demandante solicita al Tribunal de Justicia que suprima, o al menos, reduzca considerablemente la multa ya que la infracción que se le imputa tiene un carácter «puramente formal»;

181 que afirma, además, que no hay una proporción justa entre la multa impuesta y la infracción cometida, teniendo particularmente en cuenta que la demandante había siempre defendido, dentro de la práctica colusoria, mantener los precios a un nivel poco elevado.

182 Considerando que de las razones expuestas en relación con los motivos de recurso relativos a la comprobación de los hechos contenidos en la Decisión impugnada se deduce que la infracción no tiene un carácter puramente formal;

183 que la Decisión impugnada, en el párrafo tercero del apartado 40, hace constar de modo expreso que la demandante se declaró en diversas ocasiones partidaria de precios relativamente bajos;

184 que, por consiguiente, la Comisión tuvo en cuenta este elemento al determinar la multa;

185 que la consideración de circunstancias atenuantes en favor de la demandante tuvo por efecto que la multa que se le impuso en relación con las impuestas a los otros participantes en la práctica colusoria fuera proporcionalmente inferior a la cuota de que disponía en el seno de la práctica colusoria;

186 que la cuantía relativamente elevada de la multa impuesta a la demandante se justifica sin embargo por la razón de que dicha empresa tiene la mayor cuota de mercado para los productos de que se trata, en consideración de la importante influencia que tuvo en la elaboración y ejecución de los acuerdos, así como del carácter grave y consciente de las infracciones que cometió.

187 Considerando que las afirmaciones de la Decisión impugnada sobre las infracciones imputables a la demandada son, esencialmente, fundadas;

188 que como la exclusión de los acuerdos para fijar las cuotas de ventas durante el período comprendido entre noviembre de 1962 y febrero de 1965 y de los precios de venta para el período comprendido entre mayo de 1964 y febrero de 1965 no reduce de manera perceptible la gravedad de las restricciones a la competencia que se derivaron de la práctica colusoria, sólo justifica una ligera disminución de la multa;

189 que procede reducir la misma a 200.000 unidades de cuenta.

Costas

190 Considerando que, a tenor del párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado;

191 que, por haber sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

visto el Tratado de la Comunidad Económica Europea y, en especial, su artículo 85;

vistos los Reglamentos nº 17 del Consejo y nº 99/63 de la Comisión de la Comunidad Económica Europea;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

desestimando cualesquiera otras pretensiones más amplias o contrarias, decide:

1) **Desestimar el recurso de anulación.**

2) **Modificar la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 16 de julio de 1969 (DO L 192, pp. 5 y ss.) en la medida en que en su artículo 1 afirma que la parte demandante aplicó las cláusulas del gentlemen's agreement de 9 de abril de 1960 relativas al sistema de cuotas y de compensación durante el período comprendido entre noviembre de 1962 y febrero de 1965 y los acuerdos para fijar los precios y descuentos para las exportaciones de quinina y quinidina en el curso del período comprendido entre mayo de 1964 y febrero de 1965.**

3) **Reducir la multa impuesta a la parte demandante por la antedicha Decisión a 200.000 unidades de cuenta.**

4) **Condenar en costas a la parte demandante.**

Pronunciada en Luxemburgo, a 15 de julio de 1970.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauss Mertens de Wilmars

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de julio de 1970.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt