

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 15 de marzo de 1967 *

En los asuntos acumulados 8/66,

Société Anonyme Cimenteries CBR Cementbedrijven NV,

Société Anonyme Ciments d'Obourg,

Société Anonyme des Ciments Portland Liégeois,

Société Anonyme Common Brand, Cement Works,

Société Anonyme Compagnie des Ciments Belges CCB,

**Société Anonyme Société Générale des Ciments Portland de l'Escaut
Cimescaut,**

Société Anonyme la Franco-Belge,

Société Anonyme des Ciments de Thieu,

Société Anonyme des Ciments Portland J. Van den Heuvel,

Héritiers de feu M. Marcel Lemay,

Société Anonyme Ciments de Visé,

Société Anonyme en Liquidation Carrières et Cimenteries Dutoit,

Société Anonyme en Liquidation Ciments de Haren,

representadas por los miembros de sus Consejos de Administración, sus causahabientes o sus liquidadores, asistidos por M^e Marcel Grégoire, Abogado ante

Lenguas de procedimiento: alemán, francés y neerlandés.

la Cour d'appel de Bruxelles (SA Compagnie des Ciments Belges CCB está asistida además por M^e Alphonse Servais, antiguo Decano del Colegio de Abogados de Mons), que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Tony Bieber, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

9/66,

Cementfabriek Iimuiden (CEMIJ) NV, representada por los miembros de su Consejo de Administración, asistidos por M^e J. Mertens de Wilmars, Abogado de Amberes, y por M^e J.J.A. Ellis, Abogado-Procurador de La Haya, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Ernest Arendt, 6, rue Willy Goergen,

10/66,

Eerste Nederlandse Cement Industrie (ENCI) NV, representada por el Presidente y Vicepresidente de su Consejo de Administración, asistidos por M^e J. Mertens de Wilmars, Abogado de Amberes, y por M^e J.J.A. Ellis, Abogado-Procurador de La Haya, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Ernest Arendt, 6, rue Willy Goergen,

y 11/66,

Alsen'sche Portland-Cement-Fabriken KG, con domicilio social en Ost-West-Straße, 69, Hamburg 11,

Anneliese Portland-Cement- und Wasserkalkwerke AG, con domicilio social en Ennigerloh i.W., Postfach 65,

Beckumer Portland-Zementwerk Bomke und Bleckmann, con domicilio social en Beckum Bez. Münster i.W., Postfach 31,

Bonner Portland-Zementwerk AG, con domicilio social en Zementfabrik, Oberkassel (Siegkreis),

Breitenburger Portland-Cement-Fabrik, con domicilio social en Burchardstraße, 8, Hamburg 1,

Burania Portlandzement- und Kalkwerke GmbH, con domicilio social en Büren i.W.,

Dyckerhoff Zementwerke AG, con domicilio social en Wiesbaden-Biebrich, Postfach 9139,

Elsa Cement- und Kalkwerke AG, con domicilio social en Neubeckum i.W., Postfach 65,

Evers Portlandzement- und Kalkwerke GmbH, con domicilio social en Erwitte i.W.,

«**Felsenfest**» **Westfälische Portland-Zement- und Kalkwerke GmbH**, con domicilio social en Erwitte i.W.,

«**Fortuna**» **Portland-Zementwerke GmbH**, con domicilio social en Geseke i.W., Postfach 6,

Portland- und Cementfabrik Germania AG, con domicilio social en Misburg bei Hannover, Postfach 29,

Hannoversche Portland-Cementfabrik AG, con domicilio social en Misburg bei Hannover, Bahnhofstraße 2,

Portland-Zementwerke Heidelberg AG, con domicilio social en Heidelberg, Postfach 1328,

Portland-Cementwerk «Hellbach» Feldmann und Co., con domicilio social en Beckum, Bez. Münster i.W.,

Portland Cementfabrik Hemmoor, con domicilio social en Basbeck, Postfach 20,

Portland-Zement- und Kalkwerke Hessling und Co. KG, con domicilio social en Beckum, Bez. Münster i.W.,

Holsteinische Portland-Cement-Fabrik GmbH, con domicilio social en Burchardstraße 8, Hamburg 1,

Zementwerk «Ilse» Friedrich-Wilhelm Mohn, con domicilio social en Paderborn, Postfach 560,

W. Kalthöner Portland-Zement- und Kalkwerke, con domicilio social en Ennigerloh i.W., Postfach 25,

Klöckner-Werke AG, Hütte Bremen, con domicilio social en Postfach 5023, Bremen 18,

C. Mersmann Portland Zementwerk, con domicilio social en Beckum, Bez. Münster i.W., Postfach 36,

Hermann Milke KG, con domicilio social en Soest i.W., Postfach 404,

Montanzement Vertriebs GmbH, con domicilio social en Düsseldorf 1, Postfach 5731,

Portland-Zement- und Kalkwerk «Nord», Ruhr und Co., con domicilio social en Beckum, Bez. Münster i.W.,

Nordcement AG (V/H Norddeutsche Portland-Cement-Fabriken AG), con domicilio social en Postfach 4540, Hannover 1,

Portland Zementwerke «Nordstern» Josef Spenner, con domicilio social en Erwitte i.W.,

Phoenix Zementwerke Krogbeumker KG, con domicilio social en Beckum, Bez. Münster i.W.,

E. Renfert KG, con domicilio social en Beckum, Bez. Münster, Postfach 30,

E. Schwenk Zementwerke GmbH, con domicilio social en Ulm/Donau, Hindenbergring 11-15,

Teutonia Misburger Portland-Cementwerk, con domicilio social en Misburg bei Hannover, Postfach 49,

Tubag Trass-Zement- und Steinwerke AG, con domicilio social en Krufft bei Andernach,

Westdeutsche Kalk- und Portlandzement-Werke AG, con domicilio social en Unter Sachsenhausen 17-19, Köln 1,

Westdeutsche Portland-Zement- und Kalkwerke Gebr. Gröne, con domicilio social en Ennigerloh i.W., Postfach 7,

Portland Zementwerke «Westfalen» Schonlau und Co. KG, con domicilio social en Geseke i.W., Postfach 8,

Westfälische Portland-Zementwerke Kohle und Co., con domicilio social en Geseke i.W., Postfach 47,

Portlandzementwerk Wittekind Hugo Miebach und Co., con domicilio social en Erwitte i.W., Postfach 25,

representadas por sus administradores, propietarios o gerentes, asistidos por los Sres. H. Hellmann y K. Pfeiffer, Abogados de Colonia, y por el Sr. W. von Simson, Abogado ante el Oberlandesgericht de Düsseldorf, Profesor de la Universidad de Freiburg im Breisgau, que designan como domicilio en Luxemburgo (Bertrange) el despacho de este último,

partes demandantes,

contra

Comisión de la Comunidad Económica Europea, representada por sus Consejeros Jurídicos Sres. J. Thiesing, G. Le Tallec, R.C. Fischer, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría del Servicio Jurídico de las Instituciones ejecutivas europeas, 2, place de Metz,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de las Decisiones que constituían las comunicaciones dirigidas el 3 de enero de 1966, por el Director General de la Dirección General de la Competencia de la CEE a los distintos demandantes con motivo de la aplicabilidad del artículo 85 del Tratado al acuerdo denominado «Noordwijks Cement Accord» (NCA), celebrado en 1956 por los demandantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A. Trabucchi (Presidente de Sala), Presidente, R. Monaco, Presidente de Sala, A. Donner, R. Lecourt (Ponente) y W. Strauss, Jueces;

Abogado General: Sr. K. Roemer;

Secretario: Sr. A. Van Houte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

Considerando que debido a que los demandantes notificaron a la Comisión de la CEE el acuerdo de 6 de julio de 1956, denominado «Noordwijks Cement Accord», la Comisión, conforme a lo previsto en el acta de su reunión nº 343, «tomó el 14 de diciembre de 1965 la siguiente Decisión», redactada como a continuación se expone: «Se dirige una comunicación con arreglo al apartado 6 del artículo 15 del Reglamento nº 17 a las empresas que participan en el acuerdo registrado por la Comisión con el número IV/A-00581; el presidente del grupo Competencia es habilitado por el Director General de la Competencia para que ordene enviar las comunicaciones»;

que en ejecución de esta Decisión el Director General de la Competencia envió el 3 de enero de 1966 una carta certificada con acuse de recibo, por la que la Comisión les informó, después de un examen provisional «que las disposiciones del apartado 5 del artículo 15 del Reglamento nº 17 [...] que tenían por efecto suspender provisionalmente la aplicación al acuerdo notificado, de las disposiciones en materia de multas que figuran en la letra a) del apartado 2 del artículo 15 de dicho Reglamento, dejarán de aplicarse a partir de la recepción de la presente comunicación».

Sobre la admisibilidad

Considerando que la Comisión propone contra los recursos de anulación interpuestos por las mencionadas empresas una excepción de inadmisibilidad fundada en que ella había hecho una mera comunicación y no había tomado una Decisión en el sentido del artículo 189 del Tratado y en que el apartado 6 del artículo 15 del Reglamento nº 17 no preveía ningún acto de la naturaleza de esta última.

Considerando que el Reglamento nº 17, en el marco del cual se produjo el acto de 14 de diciembre de 1965, faculta a la Comisión para imponer multas a las empresas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan el apartado 1 del artículo 85 del Tratado;

que, no obstante, de este régimen de multas quedan exentas, en virtud del apartado 5 del artículo 15, las empresas que hayan notificado su acuerdo y que se encuentren dentro de los límites de la actividad descrita en dicha notificación;

que, por último, el apartado 6 del artículo 15 faculta a la Comisión para privar de esta exención del pago de la multa si, tras un examen provisional, estima que se reúnen las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado y que no ha lugar a la aplicación del apartado 3 del artículo 85.

Considerando que, como consecuencia de los actos de 14 de diciembre de 1965 y de 3 de enero de 1966, las empresas fueron privadas de la exención del pago de multas, del apartado 5 del artículo 15, y en cambio fueron amenazadas con la aplicación del apartado 2 del artículo 15;

que esta medida las ha privado de una situación jurídica que el apartado 5 del artículo 15 vincula a la notificación del acuerdo, para exponerlas a un grave riesgo pecuniario;

que, por tanto, la citada medida ha afectado a los intereses de las empresas al modificar considerablemente su situación jurídica;

que el acto controvertido, por el que la Comisión tomó de modo inequívoco una medida cuyos efectos jurídicos son desfavorables para los intereses de las empresas interesadas y vinculantes para éstas, constituye, no una mera comunicación, sino una Decisión;

que la posible duda acerca de la conformidad a Derecho de la notificación de la citada Decisión no altera en nada la naturaleza de ésta ni afecta a la admisibilidad del recurso.

Considerando que, por otra parte, debe examinarse si el doble requisito del apartado 6 del artículo 15 del Reglamento nº 17, con arreglo respectivamente al apartado 1 del artículo 85 y al apartado 3 del artículo 85 del Tratado, no implica necesariamente la adopción de una Decisión.

Considerando que, para excluir un acuerdo de la exención del pago de una multa del apartado 5 del artículo 15 del Reglamento nº 17, la Comisión debe en primer lugar, en virtud del apartado 6 del artículo 15, estimar que se reúnen las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado;

que, por tanto, la Comisión debe apreciar las particularidades del acuerdo, compararlas con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 85 y declarar la existencia de los distintos elementos de esta prohibición;

que la Comisión opone sin motivo que el acuerdo estaba prohibido sin que fuera necesaria una Decisión previa;

que si, en efecto, a tenor del artículo 1 del Reglamento, los acuerdos «a que se refiere» el apartado 1 del artículo 85 del Tratado «quedarán prohibidos sin que sea necesaria una decisión previa», la Comisión debe, no obstante, verificar si el acuerdo que se le ha notificado está contemplado en el apartado 1 del artículo 85 y si reúne objetivamente todos los elementos previstos por este artículo;

que, en particular, las cuestiones de si el acuerdo, notificado en virtud del artículo 5 del Reglamento, puede afectar al comercio entre los Estados miembros, o, incluso, si tiene por efecto alterar el juego de la competencia, se basan en la apreciación de elementos económicos y jurídicos que sólo pueden considerarse que concurren en la comprobación explícita de que en el presente caso se reúnen todos los requisitos previstos por el apartado 1 del artículo 85.

Considerando que, a tenor del mencionado apartado 6 del artículo 15, la Comisión debe también comunicar a las partes que estima que no ha lugar a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado;

que esta apreciación de la Comisión se apoya igualmente en la evaluación de elementos de hecho y de Derecho que no siempre constarán incontestablemente;

que, si bien la Comisión dispone en este sentido de determinada facultad de apreciación, está tanto más obligada en el ámbito particular del apartado 6 del artículo 15 del Reglamento, a tomar una Decisión para declarar que «no ha lugar» a la aplicación del apartado 3 del artículo 85.

Considerando, por último, que el procedimiento de dicho apartado 6 del artículo 15 requiere más bien una Decisión en el sentido del Tratado sometida a las garantías de éste que no se ha negado que el citado procedimiento plantee en la práctica la cuestión de si existe manifiestamente una infracción tan grave contra la prohibición contenida en el apartado 1 del artículo 85, que parezca excluir una exención en virtud del apartado 3 del artículo 85.

Considerando que, ni de la ausencia del término «Decisión» en el apartado 6 del artículo 15, ni del carácter provisional del procedimiento previsto por este texto, cabe deducir la facultad de proceder mediante mera comunicación, máxime, por otro lado, cuando este término tampoco es utilizado por la citada disposición;

que el silencio del texto, en una materia que afecta a la garantía de los derechos de los particulares, no puede dar lugar a la interpretación más desfavorable para éstos;

que, a pesar de su carácter provisional, el acto por el cual la Comisión decide en este caso constituye el término último de un procedimiento especial, distinto del que, conforme al artículo 19, debe permitir a continuación pronunciarse sobre el fondo;

que, ni en la ausencia de referencia expresa del apartado 6 del artículo 15 a uno de los actos del artículo 189 del Tratado, ni en el carácter provisional del examen de la Comisión, pueden hallarse motivos suficientes para excluir el concepto de Decisión.

Considerando que se ha alegado igualmente en vano la posibilidad de que las empresas ejerciten su derecho a recurrir en la fase final del procedimiento previsto por el artículo 6;

que si la medida provisional excluyera todo control jurisdiccional, no dejaría a las empresas más alternativa, cualquiera que fuere su derecho, que el riesgo de una grave amenaza de multa o la ruptura perjudicial de un acuerdo que, en caso de recurso, hubiera podido eludir los rigores de la prohibición;

que, de esta forma, tendría por efecto práctico dispensar a la Comisión de tomar una Decisión final gracias a la eficacia de la mera amenaza de multa;

que este efecto práctico no le pasó inadvertido a la Comisión;

que, del escrito de 7 de febrero de 1966, dirigido al asesor de las empresas por el Director General de la Competencia, resulta que la Comisión requirió a las empresas, bajo la amenaza del apartado 2 del artículo 15, a «examinar en primer lugar, la manera en que pueda efectuarse la disolución del “Noordwijks Cement Accoord”».

Considerando por último que la Comisión alega injustamente que un recurso contra la aplicación del apartado 6 del artículo 15 del Reglamento sobrecargaría excesivamente el procedimiento;

que esta objeción, improcedente en un supuesto en el que transcurrieron más de tres años entre la notificación del acuerdo y la Decisión provisional, carece, de todos modos, de objeto respecto a las garantías individuales previstas por el Tratado y que prevalecen sobre cualquier texto que tenga carácter de reglamento;

que, en consecuencia, se deben descartar estas objeciones.

Considerando que del conjunto de estos elementos resulta que el acto por el cual la Comisión decidió aplicar el apartado 6 del artículo 15 del Reglamento n° 17,

constituyó y debió constituir una Decisión en el sentido del artículo 189 del Tratado;

que, por tanto, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad.

Sobre el fondo

Considerando que, en apoyo de su recurso de anulación, las demandantes invocan entre otros motivos la falta de motivación de la Decisión.

Considerando que, conforme a lo previsto en el acta de la reunión nº 343 de la Comisión, la Decisión de 14 de diciembre de 1965, antes reproducida, no contiene motivación alguna;

que el escrito de 3 de enero de 1966, por el que se dio a conocer esta Decisión a las partes contiene un simple resumen del acuerdo, seguido por la afirmación de que la Comisión «ha llegado a la conclusión de que es aplicable el apartado 1 del artículo 85 del Tratado y que "no ha lugar" a la aplicación del apartado 3 del artículo 85»;

que la Decisión impugnada no permite conocer los motivos por los que se aplicó el apartado 6 del artículo 15 del Reglamento;

que no se puede comprobar la conformidad a Derecho de los elementos por los que la Comisión estimó que se reunían las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 85, y que no había lugar a la aplicación del apartado 3 del artículo 85;

que, si bien tal apreciación puede ser expresada con motivos sucintos dado el carácter provisional del procedimiento, no obstante deben aparecer en la Decisión misma con claridad suficiente para permitir al Tribunal de Justicia y a todos los interesados comprobar la correcta aplicación de los textos;

que no se ha negado que la Comisión violaría el Tratado al aplicar el apartado 6 del artículo 15 del Reglamento, en los casos en que no se reuniesen manifiestamente los requisitos de aplicación de esta disposición;

que tal riesgo de violación del Tratado hace necesaria una motivación para permitir el ejercicio de un control jurisdiccional adecuado;

que, además, lejos de mitigar esta obligación, la necesidad de comprobar la gravedad manifiesta de la infracción del apartado 1 del artículo 85, hace, por el contrario, esta obligación más imperiosa;

que, en consecuencia, abstracción hecha de todos los demás motivos, por tanto innecesarios, la Decisión de 14 de diciembre de 1965, notificada a las empresas mediante escrito de 3 de enero de 1966, debe ser anulada por falta de motivación.

Costas

Considerando que se han desestimado los motivos de la parte demandada;

que a tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas;

que la Comisión de la Comunidad Económica Europea debe ser condenada al pago de las costas del procedimiento.

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 constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en especial, sus artículos 85 y 189;

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 consideraciones más amplias o contrarias, decide:

- 1) Anular la Decisión de 14 de diciembre de 1965, notificada a las empresas demandantes por escrito de 3 de enero de 1966.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión.**

Pronunciada en Luxemburgo, a 15 de marzo de 1967.

Trabucchi

Monaco

Donner

Lecourt

Strauss

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de marzo de 1967.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
A. Trabucchi
Presidente de Sala