

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. CARL OTTO LENZ
presentadas el 28 de abril de 1989 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

— Ia, Ib, Ic, II y III (grupo 1);

— III, IV y VI (grupo 2).

A. Hechos

1. En un nuevo litigio entre Hoogovens Groep BV, parte demandante, y la Comisión de las Comunidades Europeas, parte demandada, se trata de saber si, en el marco del régimen de cuotas de la siderurgia, la demandada puede suprimir, con efectos retroactivos, la limitación de la posibilidad de traspasar determinadas referencias de producción.

4. De conformidad con el apartado 2 del artículo 15, la Comisión podrá autorizar cambios, ventas o cesiones, en todo o en parte, de las producciones y las cantidades de referencia si las instalaciones correspondientes a las referencias a transferir hubieran sido definitivamente cerradas o vendidas y transferidas a un tercer país después del 1 de enero de 1980. Lo mismo podrá suceder en el marco de los planes de reestructuración aprobados por la Comisión.

2. Mediante la Decisión nº 3485/85/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica,¹ la demandada prorrogó el régimen de cuotas para el período comprendido entre el 1 de enero de 1986 y el 31 de diciembre de 1987, si bien para una cantidad de productos más reducida en comparación con la normativa precedente.

5. Con arreglo al apartado 3 del artículo 15, en caso de paralización definitiva o de venta y transferencia a un tercer país de una instalación, producidas con posterioridad al 1 de enero de 1980, la Comisión podrá autorizar a la empresa a transferir las referencias correspondientes a dicha instalación, al interior de los dos grupos de categorías de productos enumerados en el apartado 1, en determinadas condiciones.

3. A tenor del apartado 1 del artículo 15 de la mencionada Decisión, en determinadas condiciones la Comisión podrá autorizar a una empresa a efectuar traspasos de referencias al interior de los dos grupos de categorías de productos enumerados a continuación:

6. Mediante su Decisión nº 3524/86 de 19 de noviembre de 1986,² basada en el artículo 18 de la Decisión nº 3485/85, y por la que se modifica la Decisión nº 3485/85, la Comisión, considerando que la categoría de productos Ic dejaría de estar sometida al sistema de cuotas a partir del 1 de enero de 1987 y que sería deseable evitar que el mer-

* Lengua original: alemán.

1 — DO 1985, L 340, p. 5; EE 08/03, p. 35.

2 — DO 1986, L 325, p. 35.

cado del acero se viera afectado por el aumento exagerado de las referencias de los productos sometidas a cuota, producido artificialmente al transferir referencias de los productos próximamente liberalizados, decidió que únicamente se aplicarían las disposiciones de los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Decisión nº 3485/85/CECA a los productos de las categorías Ia, Ib, II, III, IV y VI. Consecuentemente las referencias de la categoría Ic ya no podrían, con efectos inmediatos, ser traspasadas con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 15.

7. A consecuencia de dicha Decisión, la demanda autorizó una solicitud de traspaso presentada antes del 19 de noviembre de 1986 y, sin embargo, rechazó dos solicitudes presentadas con posterioridad. Estas dos últimas Decisiones fueron impugnadas por las empresas afectadas ante el Tribunal de Justicia.³

8. En vista de los dos recursos, en los asuntos 13/87 y 25/87, la Comisión reconsideró la cuestión de la que se trata y llegó a la conclusión de que una nueva verificación de los datos disponibles permitía concluir que la repercusión por las posibles transferencias de referencias no era de una gravedad tal que justificara la medida de excluir los productos de la categoría Ic de la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Decisión nº 3485/85. Por ello la Comisión, mediante la Decisión nº 1434/87, de 20 de mayo de 1987,⁴ derogó la Decisión

³ — Asunto 13/87, Thyssen Stahl AG/Comisión de las Comunidades Europeas; asunto 25/87, Hoesch AG/Comisión de las Comunidades Europeas; el Tribunal de Justicia acordó el archivo de ambos asuntos mediante sendos autos de 30 de septiembre de 1987.

⁴ — Decisión nº 1434/87/CECA de la Comisión, de 20 de mayo de 1987, por la que se deroga la Decisión nº 3524/86/CECA, por la que se modifica la Decisión nº 3485/85/CECA, por la que se prorroga el sistema de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica (DO 1987, L 136, p. 39).

nº 3524/86 con efectos desde el 19 de noviembre de 1986.

9. La demandante recurre contra la Decisión mencionada en último lugar, por considerarla viciada de desviación de poder en su perjuicio. Entiende la demandante que la demandada dejó injustamente de adoptar en su Decisión unas normas que le permitieran alcanzar una cuota de mercado equitativa. En cualquier caso, la demandada no adoptó disposiciones que pudieran haber evitado que la posición relativa en el mercado de la demandante siguiera empeorando. El mero hecho de que la posición relativa en el mercado de la demandante haya empeorado seriamente y haya seguido empeorando como consecuencia de la Decisión impugnada obliga a concluir, según la demandante, que la demandada hizo uso de sus competencias para fines distintos a aquellos para los que se le han concedido.

10. Por ello, la demandante solicita la anulación total o, al menos, parcial de la Decisión.

11. La demandada solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, que se desestime por infundado.

12. El recurso se dirige contra la supresión de una excepción del régimen general establecido mediante la Decisión nº 3485/85. Sin embargo, la demandante no ha impugnado dicha Decisión general. La excepción de ilegalidad que opuso la demandante en los asuntos 226/86 y 285/86⁵ contra la De-

⁵ — Sentencia de 14 de julio de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG y Hoogovens Groep BV/Comisión de las Comunidades Europeas, asuntos acumulados 33, 44, 110, 226 y 285/86, Rec. 1988, p. 4309.

cisión nº 3485/85 se fundaba en que dicha Decisión no permitía adaptar las cuotas de suministro en el Mercado Común, y no en el hecho de que menoscabara la posición relativa de la demandante en el mercado.

13. En el presente asunto, la demandada se considera obligada a velar por la existencia de una relación equilibrada entre las empresas, pero no a proteger de una manera absoluta su posición relativa en el mercado. Por otra parte, la liberalización de la categoría Ic y la posibilidad de efectuar traspasos no han producido alteraciones fundamentales en las cantidades de referencia.

14. Sobre el resto de las alegaciones de las partes trataré, si fuera necesario, en el marco de mi definición de postura. Para más detalles me remito al contenido del informe para la vista.

B. Definición de postura

I. Sobre la admisibilidad del recurso

15. Según el tenor literal del recurso, constituye el objeto del presente procedimiento la Decisión nº 1434/87. En la medida en que esta Decisión contiene una disposición autónoma —la derogación de la Decisión nº 3524/86—, el recurso es admisible. A ello no se opone el hecho de que la Decisión impugnada se limite a restablecer la situación jurídica que, en lo que aquí importa, existía a consecuencia de la Decisión nº 3485/85. Finalmente, la adopción de la Decisión nº 3524/86 debía tener en cuenta el hecho de que el sector de las chapas galvanizadas (categoría Ic) había sido excluido

del régimen de cuotas con arreglo a la Decisión nº 3746/86.⁶

16. Aunque, según su tenor literal, mediante la Decisión nº 1434/87 se restablecía la normativa anterior de la Decisión nº 3485/85, debe señalarse que hay que atribuir a los apartados 2 y 3 del artículo 15 una importancia distinta a la que tenían en un primer momento, puesto que desde entonces se hacían posibles las transferencias de referencias de una categoría de productos liberalizada. Por consiguiente, en la Decisión nº 1434/87 hay que ver una Decisión con un contenido normativo material parcialmente nuevo.

17. No obstante, hay que tener en cuenta las alegaciones de la demandada a propósito de la admisibilidad del recurso en la medida en que ya no puede cuestionarse la posibilidad básica de transferir que establecen los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Decisión nº 3485/85. La demandante había solicitado en los asuntos 226/86 y 285/86 «la anulación de la Decisión general nº 3485/85 en todo o, al menos, en parte». En su sentencia de 14 de julio de 1988 en los asuntos acumulados 33, 44, 110, 226 y 285/86, el Tribunal de Justicia interpretó esa pretensión en el sentido de que fundamentalmente se alegaba la ilegalidad de la Decisión general nº 3485/85, *especialmente de su artículo 5*. El Tribunal de Justicia estimó dicha pretensión al declarar la anulación del artículo 5 en la medida en que no permite a la Comisión determinar las cuotas de suministro que ella considere adecuadas en relación con las empresas cuya relación entre las cuotas de producción y las respec-

6 — Decisión nº 3746/86/CECA de la Comisión, de 5 de diciembre de 1986, por la que se modifica la Decisión nº 3485/85/CECA por la que se prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica (DO 1986, L 348, p. 1).

tivas cuotas de entrega estén situadas considerablemente por debajo de la media comunitaria. La demandante no ha opuesto nada contra dicha interpretación de sus pretensiones por el Tribunal de Justicia. En cualquier caso no ha solicitado que se complete la sentencia con arreglo al artículo 67 del Reglamento de Procedimiento, de manera que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado completamente sobre su pretensión en relación con la Decisión nº 3485/85.

18. Puesto que la demandante había recurrido la Decisión nº 3485/85 únicamente en relación con su artículo 5 pero no en relación con los apartados 2 y 3 del artículo 15 y dado que el artículo 19 de la mencionada Decisión anunciaba que antes de que finalizara el año 1986 la Comisión se proponía pedir al Consejo, previa consulta al Comité Consultivo, su dictamen de conformidad sobre la exclusión de nuevas categorías del régimen de cuotas a partir de enero de 1987, sólo puede tomarse en consideración la argumentación de la demandante en lo que se refiere al pretendido empeoramiento de su posición relativa en el mercado, ocasionado, según ella, por la Decisión nº 1434/87. Sin embargo, en la medida en que el pretendido empeoramiento deriva de la normativa básica de la Decisión nº 3485/85 no puede ser tenido en cuenta en el presente procedimiento.

19. Con ello queda únicamente por examinar si con la adopción de la Decisión nº 1434/87 se incurrió en desviación de poder en perjuicio de la demandante.

II. Sobre la fundamentación

20. En primer lugar hay que recordar que tanto la Decisión nº 3524/86 como la Decisión nº 1434/87, mediante la cual se derogó la Decisión nº 3524/86, se fundamentan en el artículo 18 de la Decisión

nº 3485/85, el cual faculta a la Comisión para proceder a las adaptaciones necesarias si se produjeran cambios profundos en el mercado siderúrgico o la aplicación de la Decisión nº 3485/85 tropezase con dificultades imprevistas.

21. Ya el tenor literal del artículo 18 de la Decisión nº 3485/85 muestra que la demandada dispone a este respecto de una amplia facultad de apreciación.

22. Si bien es cierto que hay que apreciar el artículo 18 como parte de la Decisión nº 3485/85 entre otras cosas teniendo presente el apartado 2 del artículo 58 del Tratado CEEA, que obliga a la Comisión a establecer los cupos, en el marco de un régimen de cuotas, de forma equitativa, sin embargo no se debe ver en el artículo 18 el instrumento por antonomasia para la fijación de cuotas equitativas. Dichas cuotas equitativas deben fijarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión nº 3485/85, aunque puedan modificarse de acuerdo con los artículos siguientes de la misma Decisión.

23. Por el contrario, la finalidad del artículo 18 es hacer frente a cambios profundos en el mercado siderúrgico o superar dificultades imprevistas. Se trata de una disposición para solucionar problemas que aún no habían sido previstos en el momento de la adopción de la Decisión nº 3485/85. En ningún caso puede invocarse dicha disposición para compensar la posible falta de equidad del régimen de cuotas en su conjunto.

24. Desde este punto de vista pueden entenderse las alegaciones de la demandada cuando afirma que el artículo 18 puede invocarse para hacer frente a problemas coyunturales, pero no para superar problemas estructurales en el mercado siderúrgico.

25. En noviembre de 1986 y una vez hecho público que la categoría de productos Ic dejaría de estar sometida al régimen de cuotas a partir del 1 de enero de 1987, la demandada temió que el mercado del acero se viera afectado por el aumento exagerado de las referencias de los productos sometidos a cuota, producido artificialmente al trasferir referencias de los productos próximamente liberalizados. Por ello consideró indicado excluir los productos de la categoría Ic de la posibilidad de transferencia. Suponiendo que los temores de la demandada tuvieran su fundamento en hechos o en pronósticos fiables, podría invocarse el artículo 18 de la Decisión nº 3485/85 para la adopción de dicha medida.

26. Cuando, a la vista de la diferente evolución de la coyuntura siderúrgica, resultó que los temores de la demandada no estaban justificados, ésta estaba, en mi opinión, no solamente facultada sino incluso obligada a derogar la Decisión nº 3524/86, tal y como hizo mediante la Decisión nº 1434/87. Puesto que había llegado al convencimiento de que la repercusión por las posibles transferencias de referencias no tenía una gravedad tal que justificara la exclusión de los productos de la categoría Ic de la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Decisión nº 3485/85, la demandada debía actuar de la forma en que lo hizo puesto que ya no concurrían los requisitos materiales de aplicación del artículo 18. Y ello por que habían desaparecido entre tanto las condiciones materiales o el fundamento jurídico de la Decisión nº 3524/86 al desarrollarse la actividad económica de forma distinta a como lo había previsto en un primer momento la demandada.

27. La demandada intenta además justificar su proceder invocando el principio de igualdad de trato y el principio de seguridad jurídica.

28. De hecho es cierto que a fines de 1985, cuando mediante la Decisión nº 3485/85, de 27 de noviembre de 1985, la demandada excluyó del régimen de cuotas la categoría V (redondos para hormigón) así como la categoría Id (otras chapas con recubrimiento), con efecto a partir del 1 de enero de 1986, no se limitaron o excluyeron las correspondientes posibilidades de transferencias de los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Decisión nº 234/84,⁷ que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1985. De esta forma, las empresas podían contar, en caso de una liberalización más amplia del régimen de cuotas, con un comportamiento similar de la demandada, tal y como se confirmó finalmente en los ya mencionados asuntos 13/87 y 25/87.

29. Por lo demás, nada se puede objetar al mantenimiento de las posibilidades de traspaso de los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Decisión nº 3485/85, puesto que esas posibilidades se vinculan al cierre definitivo de las instalaciones o a su venta o transferencia a un tercer país o bien a la ejecución de alguno de los planes de reestructuración aprobados por la Comisión. Las empresas que utilicen las posibilidades de traspaso de las disposiciones mencionadas contribuyen de esta manera al saneamiento del mercado siderúrgico, contribución que puede ser recompensada en el marco de los apartados 2 y 3 del artículo 15 en las condiciones que en ellos se especifican.

30. Por todo ello, puede ya afirmarse provisionalmente que la demandada ha hecho uso de la facultad que le otorga el artículo 18 de la Decisión nº 3485/85 en la lucha contra las dificultades coyunturales con el objeto que prevé dicho precepto. Precisamente la derogación de la Decisión nº 3524/86 mediante la Decisión

7 — Decisión nº 234/84/CECA de la Comisión, de 31 de enero de 1984, por la que se proroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica (DO 1984, L 29, p. 1; EE 13/15, p. 254).

nº 1434/87 constituye también un ejercicio correcto de la facultad discrecional, puesto que se derogó una Decisión que no cumplía los requisitos previstos en el artículo 18.

31. Y puesto que, en tales circunstancias no cabe hablar de desviación de poder, baste decir sin más que no puede haberse incurrido en desviación de poder en perjuicio de la demandante.

32. En concreto, las medidas adoptadas con arreglo al artículo 58 del Tratado CEEA deben poner a la totalidad de la industria siderúrgica de la Comunidad en situación de poder superar las repercusiones críticas en caso de contracción de la demanda actuando de acuerdo con principios comunes y mediante un esfuerzo solidario. Según la jurisprudencia, dicho precepto no obliga en ningún caso a la demandada a garantizar a una empresa determinada una producción mínima⁸ o el mantenimiento de su posición

relativa en el mercado⁹ a costa del resto de las empresas de la Comunidad. Si una obligación tal no existe siquiera con arreglo al artículo 58 del Tratado CEEA ni con arreglo a las disposiciones fundamentales de la Decisión nº 3485/85 (artículo 5), tampoco puede tener vigencia en el marco de un precepto especial para la superación de problemas coyunturales como es el artículo 18 de la Decisión nº 3485/85.

33. Por estos motivos también ha dejado de ser necesario entrar a examinar las cifras, divergentes entre sí, que las partes han presentado a propósito de la pérdida de la posición relativa en el mercado de la demandante. Estas cifras, por una parte, no son comparables, puesto que se trata en unos casos de estimaciones y en otros casos, por el contrario, de resultados efectivos. Además, los datos sobre el empeoramiento de la posición relativa en el mercado (con excepción de la categoría de productos Ib) se mantienen en un margen entre el 0,5 y el 1,5 %, margen que no es en ningún caso insostenible, ni siquiera si se pretendiera afirmar la existencia de una obligación de la demandada de garantizar la posición relativa en el mercado de la demandante.

C. Conclusión

34. Por todo ello propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime el recurso.
- 2) Condene en costas a la demandante.

8 — Véanse sentencia de 7 de julio de 1982, Klöckner-Werke AG/Comisión, 119/81, Rec. 1982, pp. 2627 y ss., especialmente p. 2650, y sentencia de 11 de mayo de 1983, Klöckner-Werke AG/Comisión, 244/81, Rec. 1983, pp. 1451 y ss., especialmente p. 1482.

9 — Véanse los autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de agosto de 1987, EISA/Comisión, 209/87, Rec. 1987, p. 3453, y de 2 de mayo de 1988, Assider/Comisión, 92/88 R, Rec. 1988, p. 2425.