Asunto 340/85

Acciaierie e Ferriere di Porto Nogaro SpA
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Cuotas de producción y de suministro de acero — Multa»

Informe para la vista 3575

Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas el 18 de junio de 1987 3581

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 24 de septiembre de 1987 3584

Sumario de la sentencia

1. *CECA — Producción — Régimen de cuotas de producción y de suministro de acero — Exceso sobre las cuotas — Multa — Circunstancias que justifican una reducción de la multa — Inexistencia*

   (Tratado CECA, art. 58; Decisión general nº 1696/82/CECA, art. 12)

2. *Excepción de ilegalidad — Actos cuya ilegalidad puede ser alegada — Decisiones individuales — Exclusión*

   (Tratado CECA, art. 36, párrafo 3)

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 340/85 *

I. Relación de hechos

La sociedad demandante (en lo sucesivo, «Porto Nogaro») es una empresa siderúrgica productora de redondos para hormigón y aceros comerciales. Está sujeta, por esta razón, a la normativa comunitaria en materia de cuotas de producción y de entregas de determinados productos siderúrgicos (Decisión nº 1696/82/CECA de la Comi-

* Lengua de procedimiento: italiano.

sión, de 30 de junio de 1982, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y las cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica; DO L 191, p. 1).

Durante el último trimestre de 1981, Porto Nogaro puso en servicio un nuevo tren de laminación, lo que se tradujo en un aumento de su capacidad de producción, tanto por lo que respecta a los redondos para hormigón (categoría V en el sentido propio de la normativa precitada) como a los aceros comerciales (categoría VI en el sentido de la normativa precitada). La parte demandante solicitó a la Comisión que le atribuyera cuotas de producción y de entrega acordes con su nueva capacidad productiva.

La Comisión accedió a esta solicitud y asignó a la parte demandante, para los cuatro trimestres de 1982, sucesivamente, y para el primer trimestre de 1983, cuotas de producción y de entrega para los redondos para hormigón y para los aceros comerciales, calculadas en función de la capacidad de producción resultante de la puesta en funcionamiento del nuevo tren de laminación.

Sin embargo, la capacidad productiva de Porto Nogaro se modificó una vez más durante el segundo trimestre de 1982, ya que, en dicho período, la empresa puso en funcionamiento un nuevo tren de laminación suplementario.

Para hacer frente a esta situación, la Comisión adoptó el 2 de marzo de 1983 una Decisión por la que aumentó retroactivamente las cuotas de producción y de entrega de Porto Nogaro en la categoría de redondos para hormigón correspondientes al segundo, tercer y cuarto trimestres de 1982 y al primer trimestre de 1983. Al mismo tiempo, la Comisión disminuyó, aunque no en la misma proporción, las cuotas de producción y de entrega asignadas a la empresa en la categoría de aceros comerciales.

Esta Decisión concluía con estas palabras: «Teniendo presente la fecha de la presente Decisión, se autoriza a su empresa, previa notificación a la Comisión, y a partir del segundo trimestre, a trasladar a los trimestres siguientes, hasta el primer trimestre de 1983, las partes de las cuotas asignadas a su empresa que no se hayan utilizado durante los trimestres de que se trata.»

Mediante télex de 10 de marzo de 1983, la empresa solicitó que se hiciera extensiva esta autorización de traslado al segundo trimestre de 1983. Alegaba la parte demandante en apoyo de su solicitud que la Decisión de 2 de marzo de 1983 no la recibió hasta el 9 de marzo de 1983, no teniendo, por lo tanto, la posibilidad material de hacer uso durante el trimestre en curso de las cantidades cuyo traslado se había autorizado.

Mediante carta de 22 de marzo de 1983, la Comisión le respondió que su solicitud estaba siendo objeto de examen y que recibiría una respuesta lo más rápidamente posible. Sin embargo, la Comisión nunca llegó a comunicar su decisión a Porto Nogaro.

A pincipios de 1984, la Comisión imputó a Porto Nogaro haber sobrepasado durante el segundo trimestre de 1983 su cuota de producción correspondiente a los redondos para hormigón, así como sus cuotas de producción y entrega correspondientes a los aceros comerciales.

Alegaba en su defensa la empresa que había interpretado la Decisión de 2 de marzo de 1983 no como si autorizara únicamente el traslado de las partes adicionales de las cuotas asignadas para los redondos para hormigón, sino, más bien, como si autorizara el traslado de todas las partes inutilizadas de las cuotas, tanto respecto a los redondos para hormigón como a los aceros comerciales.

Seguía alegando la parte demandante que, al no haberse desestimado de forma explícita su solicitud de 10 de marzo de 1983, podía considerarse autorizada, por silencio administrativo, a llevar al segundo trimestre de 1983 todas las cantidades cuya asignación al primer trimestre de 1983 se autorizó, en su opinión, en virtud de la Decisión de 2 de marzo de 1983.

La parte demandante, sin embargo, no negaba el hecho de haber rebasado en 1 765 toneladas su cuota de producción correspondiente a los redondos para hormigón, aun en el supuesto de que se hubiese autorizado expresamente el traslado, solicitado el 10 de marzo de 1983. Alegaba, a este respecto, la empresa que este exceso se había debido a un mero error de transcripción en que se incurrió al redactar su declaración de producción. Este error tuvo como efecto que la cuota de producción correspondiente a la categoría de redondos para hormigón se sobrepasara, ciertamente, en 1 765 toneladas; pero también que se inutilizara, en la misma proporción, la cuota de producción correspondiente a la categoría de aceros comerciales.

La Comisión adoptó el 9 de octubre de 1985 la Decisión impugnada, por la que hacía constar que durante el segundo trimestre de 1983 la cuota de producción correspondiente a los redondos para hormigón se había rebasado en 1 765 toneladas y que, por lo que respecta a los aceros comerciales, su cuota de producción y su cuota de entrega se habían rebasado en 2 484 y 522 toneladas, respectivamente.

La Comisión reconocía en esta Decisión que la imprecisión con que estaba redactada su Decisión de 2 de marzo de 1983 pudo conducir a Porto Nogaro a interpretarla como si se autorizase a atribuir al primer trimestre de 1983 todas las partes no utilizadas de las cuotas, tanto por lo que respecta a los redondos para hormigón como a los aceros comerciales.

Por otra parte, y por lo que respecta a la cuestión de si el hecho de que el télex de 10 de marzo de 1983 no recibiera respuesta podía interpretarse como una autorización tácita para asignar determinadas cuotas al segundo trimestre de 1983, la Decisión impugnada admite la tesis de una autorización tácita pero únicamente, y sin mayores indicaciones al respecto, por lo que se refiere a los redondos para hormigón. Por el contrario, la Comisión rechaza esta tesis para los aceros comerciales, por el motivo de que Porto Nogaro ha interpretado de manera deliberadamente inexacta la Decisión de traslado, de 2 de marzo de 1983, con el fin de poder ceder partes de cuota considerables dentro de esta categoría de productos, cuya fabricación había cesado.

La Decisión sigue diciendo que, como consecuencia de la situación de incertidumbre reinante durante el trimestre de que se trata por lo que respecta a la prolongación del régimen de cuotas, la multa que, por regla general, se eleva a 75 ecus por tonelada producida en exceso, debe ser fijada en el caso de autos en 50 ecus por tonelada producida en exceso.

El recurso interpuesto por Porto Nogaro se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de noviembre de 1985.

Previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin medidas de instrucción previas.

Mediante resolución de 17 de diciembre de 1986 y en aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidió remitir el asunto a su Sala Primera.

II. Pretensiones de las partes

Porto Nogaro solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule la Decisión de 9 de octubre de 1985;

— con carácter subsidiario, reduzca con arreglo a la equidad la multa infligida en virtud de esta Decisión;

— en todo caso, condene en costas a la Comisión.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— desestime el recurso por infundado;

— condene a Porto Nogaro en costas.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Con carácter principal: anulación de la Decisión impugnada*

1. *Imposibilidad material de utilizar las cuotas suplementarias asignadas*

Porto Nogaro alega que la Decisión de la Comisión de 2 de marzo de 1983, que le autoriza a asignar al primer trimestre de 1983 las partes de cuota no utilizadas a partir del segundo trimestre de 1982, le fue comunicada lo suficientemente tarde como para impedirle producir y suministrar durante el trimestre en curso las cantidades que, de esta manera, le habían sido nuevamente asignadas. De hecho, la parte demandante no tuvo conocimiento de dicha Decisión hasta el 9 de marzo de 1983.

Recuerda la *Comisión* que, en relación con los redondos para hormigón, se limitó a sancionar la cantidad producida en exceso sobre la cuota de que se habría beneficiado Porto Nogaro en el supuesto de que se hubiere autorizado la asignación a períodos posteriores que solicitó mediante su télex de 10 de marzo de 1983. Por lo tanto, y por lo que respecta a los redondos para hormigón, la alegación no es pertinente.

Por lo que respecta a los aceros comerciales, señala la Comisión que en virtud de la Decisión de 2 de marzo de 1983 se disminuyeron las cuotas de la empresa correspondientes a dicha categoría. Si una adopción tardía de la Decisión de aumentar las cuotas puede impedir la utilización material de las cantidades adicionales asignadas, la alegación carece de todo fundamento cuando, como en el caso de autos, las cuotas disminuyeron.

2. *Desconocimiento del principio de confianza legítima*

Alega *Porto Nogaro* que la Comisión, al autorizar el 2 de marzo de 1983 a asignar al trimestre en curso las partes de cuota no utilizadas durante los tres trimestres anteriores, puso de manifiesto su voluntad de permitirle utilizar en su totalidad las cuotas asignadas. Para ser coherente consigo misma, la Comisión debía haberle autorizado la nueva asignación a períodos posteriores que solicitó. Porto Nogaro, por lo tanto, tenía razones más que suficientes para pensar que obtendría la autorización de la asignación a períodos posteriores. Esta convicción se vió reforzada por el hecho de que distintos funcionarios de la Comisión le garantizaron verbalmente que la autorización le iba a ser concedida. En estas condiciones, la parte demandante interpretó de buena fe la no desestimación expresa de su solicitud de 10 de marzo de 1983 como una autorización tácita de la asignación a períodos posteriores que solicitó.

La *Comisión*, en su defensa, alega que entra dentro de su poder de apreciación el autorizar la asignación a períodos posteriores solicitada, y que, si bien es cierto que, en relación con los redondos para hormigón, se limitó a sancionar la cantidad producida en exceso sobre la cuota de que se habría beneficiado Porto Nogaro en el supuesto de que se hubiese autorizado la asignación a períodos posteriores que solicitó mediante su télex de 10 de marzo de 1983, por el contrario, y por lo que respecta a los aceros comerciales, la referida institución sancionó la totalidad de las cantidades producidas en exceso, por el motivo de que el mismo objetivo perseguido por Porto Nogaro al solicitar la asignación a períodos posteriores no fue otro que el poder ceder un máximo de cuotas en una categoría cuya producción había cesado. Por otra parte, es un principio comúnmente admitido aquél en virtud del cual el silencio administrativo equivale a una desestimación tácita. Por lo tanto, Porto Nogaro no podía interpretar la falta de respuesta a su télex de 10 de marzo de 1983 como un asentimiento tácito a la solicitud en él contenida.

B. *A título subsidiario: reducción de la multa*

Porto Nogaro solicita con carácter subsidiario una reducción de la multa infligida, e invoca, a este respecto, tanto su buena fe como el hecho de que se trata del primer procedimiento entablado en su contra por el motivo de haber rebasado las cuotas asignadas. La parte demandante solicita que la

multa se calcule a razón de 12 ecus por tonelada producida en exceso, como ya lo ha hecho el Tribunal de Justicia en otros asuntos que tenían por objeto el hecho de que una empresa hubiera rebasado, por vez primera, las cuotas asignadas.

La *Comisión* no contesta a lo alegado por la empresa demandante con carácter subsidiario.

IV. Respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia

A. *Preguntas formuladas a Porto Nogaro*

1. ¿Admite Porto Nogaro que, aun en el supuesto de que se hubiese autorizado la asignación de las cuotas a períodos posteriores solicitada por télex de 10 de marzo de 1983, siguen contabilizándose en su contra 1 765 toneladas producidas en exceso sobre la cuota de producción de redondos para hormigón (categoría V) correspondiente al segundo trimestre de 1983?

En su respuesta, Porto Nogaro admite la existencia de las cantidades producidas en exceso. Alega, no obstante, que este exceso no debería ser objeto de sanción.

2. Porto Nogaro afirma haber recibido garantías verbales de distintos funcionarios de la Comisión en el sentido de que se le permitiría asignar al segundo trimestre de 1983 las partes de cuota no utilizadas durante el primer trimestre de dicho año. Estas promesas de que se iba a autorizar la asignación a períodos posteriores, ¿se referían al mismo tiempo a los redondos para hormigón (categoría V) y a los aceros comerciales (categoría VI) o solamente a una de las dos categorías?

En su respuesta, Porto Nogaro expone que, en sus promesas verbales, los funcionarios de la Comisión no hicieron distinción entre los redondos para hormigón y los aceros comerciales.

3. Durante el período que va del segundo trimestre de 1982 al segundo trimestre de 1983, ¿cedió Porto Nogaro a otras empresas, total o parcialmente, sus cuotas de producción y de entrega correspondientes a los aceros comerciales (categoría VI)? En caso de respuesta afirmativa ¿qué cantidades se cedieron y en qué fecha?

Porto Nogaro responde que en dicho período cedió, en efecto, parte de sus cuotas correspondientes a la categoría de aceros comerciales, a razón de las siguientes cantidades: 14 000 toneladas de su cuota de producción y 11 000 toneladas de su cuota de entrega durante el segundo, tercer y cuarto trimestres de 1983; 10 000 toneladas de su cuota de producción y 5 300 toneladas de su cuota de entrega durante el segundo trimestre de 1983. las empresas cesionarias pertenecen al grupo de Porto Nogaro, o estan vinculadas a la parte demandante «mediante acuerdos entre empresas».

4. ¿Es exacta la afirmación de que Porto Nogaro cesó totalmente la producción de aceros comerciales (categoría VI) desde finales de 1982?

La empresa responde que no cesó la producción de aceros comerciales (categoría VI) a finales de 1982, sino que, por el contrario, siguió produciendo este tipo de aceros hasta finales de marzo de 1984.

B. *Preguntas formuladas a la Comisión*

1. ¿No se contradice a sí misma la exposición de motivos de la Decisión de 9 de octubre de 1985, en la medida en que hace suya la interpretación que, de la Decisión de 2 de marzo de 1983, da Porto Nogaro en relación con la asignación de las cuotas al primer trimestre de 1983, rechazando esta misma interpretación, cuando menos por lo que respecta a los aceros comerciales (categoría VI) para la asignación de las cuotas al segundo trimestre de 1983?

La Comisión alega que su Decisión de 9 de octubre de 1985 no presenta contradicción alguna. Dicha institución no ha admitido como propia en absoluto la interpretación dada por Porto Nogaro a su Decisión de 2 de marzo de 1983 por lo que respecta a la asignación íntegra de las cuotas al primer trimestre de 1983 (redondos para hormigón y aceros comerciales). La parte demandada se ha limitado, sencillamente, a no sancionar dicha asignación de cuotas al primer trimes-

tre de 1983, con el fin de evitar a Porto Nogaro la imposición de fuertes multas. Por el contrario, la parte demandada estimó que no procedía hacer gala de la misma indulgencia en relación con la solicitud de autorización para asignar al segundo trimestre de 1983 las cuotas no utilizadas correspondientes a los aceros comerciales: la Decisión de 2 de marzo de 1983 redujo las cuotas correspondientes a la categoría de los aceros comerciales, de manera que el hecho de que se comunicara la Decisión a finales del trimestre no pudo ser la causa de la no utilización de las cuotas correspondientes a esta categoría. Por el contrario, fue la propia empresa la que decidió, deliberadamente, no utilizar dichas cuotas.

2. Mediante su Decisión de 9 de octubre de 1985, la Comisión, ¿sancionó la totalidad de lo producido en exceso sobre la cuota de producción correspondiente a los redondos para hormigón (categoría V), (segundo trimestre de 1983), o solamente la cantidad que sobrepasaba la cuota de que se habría beneficiado Porto Nogaro en el supuesto de que se hubiese autorizado la asignación de cuotas a períodos posteriores, que se solicitó mediante télex de 10 de marzo de 1983?

La Comisión responde que, por lo que respecta a los redondos para hormigón (categoría V), solamente sancionó la cantidad en la que se rebasaba la cuota de que se habría beneficiado Porto Nogaro si se hubiese autorizado la asignación de cuotas a períodos posteriores, que se solicitó mediante télex de 10 de marzo de 1983.

3. a) ¿Se ajusta a la verdad el hecho de que distintos funcionarios de la Comisión hayan garantizado verbalmente a Porto Nogaro que obtendría la autorización para asignar al segundo trimestre de 1983 las partes de cuota no utilizadas?

La Comisión responde que es posible que alguno de sus funcionarios haya afirmado verbalmente a Porto Nogaro que se había accedido a otorgarle la autorización para asignar al segundo trimestre de 1983 las partes de cuota no utilizadas durante el primer trimestre de 1983.

b) En el supuesto de que tales garantías verbales hayan sido dadas, ¿se refirieron al mismo tiempo a los redondos para hormigón (categoría V) y a los aceros comerciales (categoría VI) o solamente a una de estas dos categorías?

Precisa en su respuesta la Comisión que las eventuales garantías dadas verbalmente no podían en modo alguno referirse a las cuotas de la categoría VI, ya que, por Decisión de 2 de marzo de 1983, la Comisión había reducido las cuotas asignadas con anterioridad a Porto Nogaro para dicha categoría.

R. Joliet
Juez Ponente