CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 10 de febrero de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

L'Associazione industrie siderurgiche italiane (en lo sucesivo, «Assider») y el Gobierno de la República Italiana han interpuesto recursos por omisión que tienden a la anulación de las decisiones implícitas de denegación opuestas por la Comisión a sus requerimientos que datan, respectivamente, del 18 de febrero y del 2 de abril de 1985 y por los que se solicita la aplicación íntegra de las medidas previstas en el artículo 15 B de la Decisión nº 234/84/CECA de la Comisión, de 31 de enero de 1984, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica. [1]

Subsidiariamente el recurso de Assider se dirige igualmente a la anulación de la decisión explícita de denegación contenida eventualmente en una carta de la Comisión de 22 de marzo de 1985 que, dirigida al Ministerio italiano de Industria, se le transmitió el 24 de abril siguiente.

El contexto normativo y los pormenores de los hechos, motivos y alegaciones están contenidos en el informe para la vista. No los repetiré, en consecuencia, más que en la medida en que sea estrictamente necesario. Antes de acometer el examen sobre el fondo, desearía exponer algunas breves consideraciones sobre la admisibilidad de los dos recursos.

A. Sobre la admisibilidad

La Comisión plantea una excepción de inadmisibilidad contra la petición subsidiaria de Assider, por la razón de que las cartas de 22 de marzo y 24 de abril de 1985 no tienen en su opinión el carácter de una decisión explícita de denegación a seguir el procedimiento del artículo 15 B, sino que tan sólo señalan la naturaleza de las medidas ya adoptadas y anuncian el examen profundo de las comprobaciones con vistas a posibles acciones complementarias.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia deberá examinar de oficio la cuestión de saber si se ha tomado o no una decisión explícita en el plazo de dos meses previsto en el párrafo 3 del artículo 35 del Tratado CECA. [2] También convendrá examinar igualmente si la carta de 2 de mayo de 1985 dirigida al Gobierno italiano en respuesta a su requerimiento de 2 de abril de 1985 tiene o no el carácter de semejante decisión. Si tal fuera el caso, se habría interrumpido el silencio y únicamente quedaría abierta la vía del recurso de nulidad basado en el artículo 33.

En el caso de autos, no se puede considerar que la carta de 24 de abril de 1985 (a la cual se había unido la carta de 22 de marzo de 1985) y la carta de 2 de mayo de 1985 interrumpan el silencio de la Comisión.

En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que no se está en presencia de una decisión explícita, ni siquiera negativa, capaz de interrumpir la omisión, si la institución comunicó simplemente al interesado que se estaban estudiando [3] las cuestiones planteadas por él y que había iniciado

* Traducido del francés.

1 — DO L 29, p. 1; EE 13/15, p. 254.

2 — Véase la sentencia de 17 de julio de 1959, Sociedad de Aceros Finos del Este (SAFE)/Alta Autoridad, 42/58, Rec. 1959, p. 381, principalmente p. 400.

3 — Asunto 42/58 (SAFE) antes citado, Rec. 1959, especialmente p. 400; véanse también la sentencia de 22 de marzo de 1961, SNUPAT/Alta Autoridad, asuntos acumulados 42 y 49/59, Rec. 1961, p. 99, especialmente p. 143.

los trabajos preparatorios necesarios,[4] o si la institución se limitó a reproducir y explicar su posición jurídica anterior.[5]

Ahora bien, así sucedió efectivamente en el caso de autos.

En su carta del 24 de abril de 1985 la Comisión, mientras recuerda en la carta adjunta del 22 de marzo de 1985 las iniciativas ya adoptadas, se limita a prometer «tener al corriente [a Assider] en caso de que el examen profundo de las investigaciones en curso saque a la luz elementos susceptibles de justificar otras acciones de la Comisión en el marco del procedimiento previsto en el artículo 15 B de la Decisión nº 234/84/CECA».

En su carta de 2 de mayo de 1985 precisa que «el conjunto de estas acciones [ya emprendidas] es coherente con las declaraciones hechas por la Comisión al Tribunal de Justicia» en el marco del asunto 45/84 R,[6] y propone la creación de un procedimiento apropiado de transmisión recíproca de informaciones que le permitan profundizar en el examen de los datos disponibles.

Las cartas de 24 de abril y 2 de mayo de 1985 no tienen pues el carácter de decisiones explícitas de denegación a adoptar las medidas requeridas. La petición subsidiaria de Assider que tiende a la anulación de la decisión eventualmente contenida en la carta de 24 de abril de 1985 no es en consecuencia admisible por falta de objeto.

4 — Sentencia de 22 de marzo de 1961, SNUPAT/Alta Autoridad, asuntos acumulados 42 y 49/59, Rec. 1961, p. 99, especialmente p. 144.

5 — Sentencia de 6 de abril de 1962, Meroni y Co./Alta Autoridad, asuntos acumulados 21 a 26/61, Rec. 1962, p. 143, especialmente p. 154.

6 — Véase el auto de 28 de marzo de 1984, European Independent Steelwork Association/Comisión, 45/84 R, Rec. 1984, p. 1759.

B. Sobre el fondo

Assider y el Gobierno italiano afirman que la Comisión se encuentra en situación de omisión por haberse negado sin razón a adoptar las medidas que el párrafo 4 del artículo 15 B de la Decisión nº 234/84/CECA le impone adoptar *obligatoriamente* en cuanto se cumplan las condiciones en él descritas. Subsidiariamente, para el caso en que la Comisión dispusiera de un *poder discrecional* en la materia, alegan una desviación de poder cometida por la misma al atribuir a los apartados 4 y 5 una finalidad distinta de la que les es propia.

La Comisión, en cambio, descarta cualquier interpretación estrictamente literal de las disposiciones en cuestión por no reconocerles más que un *carácter subsidiario.* No tendría derecho a aplicar las medidas previstas en dichas disposiciones sino de una manera muy prudente y en condiciones muy estrictas, a saber, únicamente después de haber comprobado, por una parte, que el desequilibrio en las entregas tradicionales es imputable a la acción de empresas que utilizan procedimientos contrarios al Derecho comunitario y, por otra parte, que las sanciones impuestas a raíz de eventuales infracciones en materia de precios, cuotas, competencia y ayudas estatales hayan resultado ineficaces. Cualquier interpretación que condujera a una aplicación casi automática de las medidas previstas en el artículo 15 B, en cuanto se comprobara una perturbación grave en los intercambios entre Estados miembros, sería incompatible con el mismo Tratado CECA. La Comisión deduce de ello que no estaba (y sigue sin estarlo) en situación de omisión, porque debido a las circunstancias del caso de autos, no habría tenido la obligación y ni siquiera el derecho de adoptar las medidas solicitadas por las partes demandantes.

Es consecuencia de la interpretación del artículo 15 B de la Decisión nº 234/84/CECA, y especialmente de sus condiciones de aplicación, de lo que depende finalmente la procedencia o la desestimación de los presentes recursos.

Dado que la interpretación de cualquier disposición legal está, entre otras, en función de la finalidad de la misma, desearía examinar en primer lugar cuál es la finalidad perseguida por el artículo 15 B, tanto más cuanto que las partes en el presente litigio atribuyen una importancia fundamental a esta cuestión.

1. *Finalidad del artículo 15 B*

El artículo 15 B fue introducido por la Decisión nº 234/84/CECA en la legislación comunitaria adoptada desde el comienzo de los años 1980 con el fin de combatir la crisis manifiesta que persiste en el sector siderúrgico. Participa pues, por una parte, en el régimen de vigilancia y de cuotas de producción prorrogado por esta Decisión y, por otra, mucho más, en las demás medidas adoptadas en el contexto de la crisis y de la reestructuración de la industria siderúrgica de la Comunidad.

La relación entre el conjunto de estas medidas es en efecto evidente. Se manifiesta en las mismas[7] diferentes decisiones y ha sido confirmada reiteradas veces por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.[8] Por otra parte, el acta de la reunión del Consejo de Ministros de la Siderurgia del 22 de diciembre de 1983, que precedió a la adopción o a la prórroga de estas diferentes medidas, es muy explícita a este respecto.

En el punto 4 (Política siderúrgica: Medidas a corto plazo), apartado 4 (control de los movimientos transfronterizos de los productos siderúrgicos en la Comunidad) del acta de esta reunión, «el Consejo confirma que la reestructuración del sector siderúrgico se basa en un principio de solidaridad que traducen las reglas del régimen de cuotas y las disposiciones del Código de Ayudas. Esta solidaridad *garantiza un contexto competitivo compatible con la reestructuración* de las empresas allí donde sea necesaria y la realización efectiva de la actividad reconocida a cada una de ellas. *La estabilidad de los flujos tradicionales se ajusta a este principio* sin el cual existiría la posibilidad de desviación por algunas empresas en detrimento de las demás».

Estas ideas han sido recogidas en el punto 9 de los considerandos de la Decisión nº 234/84/CECA que dice que «la estabilidad de los flujos tradicionales de los productos siderúrgicos en la Comunidad es un elemento esencial que debe preservarse para que la reestructuración del sector siderúrgico se efectúe en un contexto competitivo compatible con la solidaridad impuesta por el sistema de cuotas de producción».

La estabilidad de los flujos tradicionales no es pues un fin en sí, sino que constituye uno de los instrumentos del dispositivo de lucha contra la crisis. Dicha estabilidad debe contribuir a que la reestructuración del sector siderúrgico se efectúe en un contexto competitivo compatible con el principio fundamental de solidaridad entre las diferentes

7 — Véase, por ejemplo, el penúltimo párrafo del punto 1 de los considerandos de la Decisión nº 234/84/CECA; véase también el décimo considerando de la Decisión nº 3715/83/CECA de la Comisión, de 23 de diciembre de 1983, por la que se establecen precios mínimos para determinados productos siderúrgicos (DO L 373, p. 1; EE 13/15, p. 219): «dicha medida forma parte integrante de un conjunto de medidas de lucha contra la crisis, en particular cuantitativas, adoptadas por la Comisión; que, por lo tanto, sólo debe permanecer en vigor temporalmente».

8 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de octubre de 1985, Krupp y Thyssen/Comisión, asuntos acumulados 211 y 212/83, 77 y 78/84, Rec. 1985, p. 3409, apartado 25: «[...] con toda razón la Comisión, frente a la gravedad de la crisis siderúrgica y de los remedios que se deben aportar, se esfuerza en orientar el proceso de reestructuración mediante un conjunto de medidas de las que forma parte el régimen de cuotas», y apartado 34: «[...] los dos sistemas en cuestión [el de las cuotas y el de las ayudas], cualesquiera que sean las diferencias entre sus fundamentos jurídicos y sus criterios de aplicación, tienen como objetivo la reestructuración».

empresas, fundamento mismo de toda la política anticrisis.[9] El párrafo 2 del punto 9 antes citado de los considerandos de la Decisión nº 234/84/CECA precisa expresamente que el objetivo del artículo 15 B es «velar por el respeto a dicho principio».

Con este fin el artículo 15 B pone a disposición de la Comisión dos motivos de intervención específicos:

— por una parte, una intervención formal ante las empresas afectadas para que se comprometan a compensar ellas mismas, durante el trimestre siguiente, el desequilibrio producido en sus entregas tradicionales (apartado 4);

— por otra parte, en caso de actitud negativa de estas empresas, la posibilidad de reducir sus cuotas de entrega en el mercado común para el trimestre siguiente, en una cantidad igual, como máximo, a la que haya provocado el desequilibrio de las entregas tradicionales (apartado 5).

La medida prevista en el apartado 4 no tiene el carácter de una sanción. Resulta, en efecto, del apartado 5 que la negativa a cursar favorablemente la petición de la Comisión o la falta de respeto del compromiso asumido, no implican automáticamente la reducción de cuota de la que se trata en este apartado. Podemos pues considerar que se trata de un simple llamamiento a la buena conducta de las empresas para que se abstengan, en un espíritu de solidaridad, de desarrollar sus propias posiciones en detrimento de competidores relativamente más débiles, lo cual, en un período de crisis generalizada, podría finalmente resultar fatal para el conjunto del sector siderúrgico. Por eso, no soy de la opinión de que la aplicación del apartado 4 deba depender necesariamente de la comprobación previa de un comportamiento ilegal por parte de la empresa destinataria de semejante invitación.

En cambio, la medida de reducción de las cuotas prevista en el apartado 5 constituye evidentemente una sanción, cuya adopción depende en gran medida de juicio de la Comisión. Para que se pueda aplicar presupone, como cualquier otra sanción, la existencia de una infracción. A mi entender, esta infracción no puede consistir en el simple hecho del aumento importante de las entregas tradicionales. Para que semejante aumento pueda sancionarse, hace falta que se deba a un comportamiento ilegal, del que sea una de las consecuencias.

En su resolución de 28 de marzo de 1984 en el asunto 37/84 R,[10] que tuvo por objeto el aplazamiento de ejecución de la Decisión nº 3717/83/CECA,[11] cuya finalidad es recoger los datos estadísticos necesarios para verificar la evolución de los intercambios intracomunitarios, el Tribunal de Justicia reprodujo como sigue las explicaciones de la Comisión sobre los riesgos de que algunas empresas modificaran sus partes de mercado tradicionales sin tener en cuenta el Código de Ayudas y las normas de precios, y ello al amparo del sistema de cuotas:

«Las empresas, aunque limitadas en sus entregas globales por el régimen de cuotas de producción, no dispondrían menos de una libertad de acción que pudiera incitar a algunas de ellas a conseguir nuevos clientes en los mercados de coyuntura fuerte y a precios más remuneradores, pero a costa de distorsiones considerables. La coyuntura económica se desarrollaría de manera des-

9 — Véase, especialmente, la sentencia de 18 de marzo de 1980, Valsabbia y otros/Comisión, asuntos acumulados 154, 205, 206, 226 a 228, 263 y 264/78, 39 y 31, 83 y 85/79, Rec. 1980, p. 907, apartado 59, y sentencia de 12 de julio de 1984, Busseni/Comisión, 81/83, Rec. 1984, p. 2951, apartado 18.

10 — European Independent Steelwork Association/Comisión, 37/84 R, Rec. 1984, p. 1749, especialmente pp. 1752 y 1753.

11 — Decisión nº 3717/83/CECA de la Comisión, de 23 de diciembre de 1983, por la que se establece para las empresas siderúrgicas y los comerciantes del acero un certificado de producción y un documento acompañante para las entregas de determinados productos (DO L 373, p. 9; EE 13/15, p. 227).

igual en la Comunidad y por ello los precios de los productos siderúrgicos podrían variar sensiblemente de una región a otra. En una situación semejante, un productor podría verse tentado a conquistar nuevos mercados, llegado el caso, sin tener en cuenta las normas de precios. No se podría calificar como normal un comportamiento por parte de las empresas que consistiera en perturbar otros mercados so capa del régimen del artículo 58 y de un régimen de ayuda favorable, en detrimento de otras empresas» *(traducción provisional).*

Por otra parte, la misma Decisión nº 234/84/CECA contiene otras disposiciones que demuestran que es perfectamente lícito tomar en consideración, en uno de los sectores de la política anticrisis, maquinaciones culpables cometidas en otros sectores de la misma política anticrisis.

Así es como el artículo 14 C hace depender la asignación de cuotas adicionales del hecho de que las empresas interesadas no hayan sido objeto de sanciones relacionadas con las normas de precios (o que hayan satisfecho las multas impuestas).

Igualmente el artículo 15 A prevé que la Comisión podrá reducir las cuotas de una empresa que se haya beneficiado de ayudas no autorizadas o que no haya respetado las condiciones asociadas con la autorización de las ayudas.

En sus sentencias Klöckner-Werke contra Comisión de 11 de mayo de 1983 [12] el Tribunal de Justicia reconoció expresamente «que la Comisión tendría derecho, durante las adopciones del sistema de cuotas de producción, a tener en cuenta el efecto de subvenciones cuyo carácter ilícito hubiera sido probado conforme a los procedimientos apropiados» *(traducción provisional).*

En su sentencia Krupp y Thyssen de 15 de octubre de 1985, [13] el Tribunal de Justicia precisó en el apartado 34, «que no es pues arbitrario ni discriminatorio que los datos que resulten de la aplicación de uno de estos sistemas (el de cuotas y el de ayudas) puedan ser tomados como referencia en el otro» *(traducción provisional).*

En estas condiciones, reducir las cuotas de entrega en el mercado común de empresas que, sirviéndose de maquinaciones ilegales, hayan provocado perturbaciones en los flujos tradicionales no me parece menos aceptable ni más incompatible con los principios fundamentales del mercado común de los productos siderúrgicos que la actitud admitida por el Tribunal de Justicia en las susodichas sentencias Klöckner-Werke.

Por una parte, en efecto, el artículo 3, letra *g*, del Tratado CECA no descarta «toda protección frente a las industrias competidoras» sino únicamente la que «no esté justificada por una acción ilícita realizada por ellas o en su favor».

Por otra parte, el artículo 5, tercer guión, permite expresamente una acción directa sobre la producción y el *mercado* «cuando las circunstancias así lo requieran».

Por último, no hace falta subrayar las relaciones que existen entre estos diferentes principios, y más particularmente entre la libre circulación y una competencia no falseada por prácticas ilegales en materia de precios, acuerdos o prácticas concertadas

12 — Asunto 244/81, Rec. 1983, p. 1451, especialmente el apartado 37; asuntos acumulados 311/81 y 30/82, Rec. 1983, p. 1549, y asunto 136/82, Rec. 1983, p. 1599, especialmente el apartado 36.

13 — Krupp y Thyssen/Comisión, asuntos acumulados 211 y 212/83, 77 y 78/84, Rec. 1985, p. 3409.

entre empresas o incluso por concesión de ayudas estatales.

Tanto en el marco de los presentes asuntos como en el susodicho asunto 45/84 R, la Comisión explicó que, en ausencia del artículo 15 B, «los Estados miembros se verían tentados ya a adoptar medidas nacionales de compensación, lo que provocaría la fragmentación del mercado común, ya a solicitar la aplicación del artículo 37 del Tratado CECA, cuyas consecuencias podrían ser imprevisibles y mucho más perjudiciales para el mercado común que las medidas limitadas previstas por el artículo 15 B» (Rec. 1984, p. 1759, 1762) *(traducción provisional).*

Para ella, como para el Consejo, únicamente medidas semejantes a las del artículo 15 B podrían preservar, aunque poco, el funcionamiento normal del mercado común dentro de la mayor observación posible de los objetivos y principios definidos en los artículos 2, 3 y 4 del Tratado.

A este respecto recuerdo que, en su sentencia de 21 de junio de 1958,[14] el Tribunal de Justicia admitió que «en la práctica hará falta proceder a cierta conciliación entre los diversos objetivos del artículo 3, porque es manifiestamente imposible realizarlos todos juntos y cada uno de ellos al máximo, ya que estos objetivos son principios generales, hacia cuya realización y armonización se debe tender en toda la medida de lo posible». El Tribunal de Justicia dedujo de ello, en su susodicha sentencia de 18 de marzo de 1980,[15] que «si la necesidad de un compromiso entre los diversos objetivos [del artículo 3] se impone en una situación normal de mercado, hay que admitirla con mayor motivo en un estado de crisis que justifique la adopción de *medidas excepcionales, de carácter derogatorio en relación con las normas habituales de funcionamiento del mercado común del acero y que pongan en evidencia la inobservancia de algunos objetivos del artículo 3* [...]» *(traducción provisional).* Esto me parece igualmente válido para los objetivos de los artículos 2 y 4, respecto a los cuales el Tribunal de Justicia admitió igualmente que no estaba garantizado que pudieran ser, en cualquier circunstancia y en su totalidad, perseguidos[16] simultáneamente, ello tanto más si se toma en consideración que los principios del artículo 4 pueden, cierto es «en las condiciones previstas en el presente Tratado», sufrir ciertas limitaciones.[17]

En las cartas que la Comisión remitió, en abril de 1984, a las empresas siderúrgicas de la Comunidad a fin de orientarlas sobre las modalidades de interpretación y aplicación del artículo 15 B, se mostró por otra parte consciente de la necesidad de conciliar estos diferentes imperativos, al declarar que «está obligada por el Tratado a hacer todo lo necesario para salvaguardar la ventaja constituida por la libre circulación de los productos siderúrgicos en favor tanto de los productos como de los usuarios,[18] pero [...] que el Tratado CECA le impone al mismo tiempo asegurar, especialmente, el mantenimiento y la observancia de las condiciones normales de competencia» (artículo 5, tercer guión).

La medida prevista en el apartado 5 del artículo 15 B fue considerada, en consecuencia, a falta de una autolimitación por parte de las empresas afectadas, como el medio más adecuado para restablecer los flujos tradi-

14 — Groupement des hauts-fourneaux et aciéries belges/Alta Autoridad, 8/57, Rec. 1958, p. 223, especialmente p. 242.

15 — Valsabbia y otros/Comisión, Rec. 1980, p. 907, apartados 53 a 55.

16 — Véase la sentencia de 16 de febrero de 1982, Padana/Comisión, 276/80, Rec. 1982, p. 517, especialmente el apartado 21.

17 — Véase al respecto la sentencia de 28 de junio de 1984, Mabanaft/Hauptzollamt Emmerich, 36/83, Rec. 1984, p. 2497, especialmente los apartados 23 y 24.

18 — Esta última precisión parecer ser una alusión al artículo 4, letra *b*, del Tratado CECA.

cionales perturbados como consecuencia de comportamientos ilegales, y ello dentro de la mayor observancia posible del conjunto de principios y objetivos del Tratado CECA teniendo en cuenta la situación de crisis.

Tal como la Comisión subraya con toda razón en la respuesta dada a una pregunta parlamentaria,[19] su efecto «no es dividir a la Comunidad sino, al contrario, facilitar simplemente un medio suplementario para asegurar la unidad del mercado de la Comunidad manteniendo la estabilidad del mercado y la solidaridad de la industria durante el período esencial durante el cual se efectúa una reestructuración capital de la industria».

Dado que éste es el objetivo del artículo 15 B, la cuestión es saber si, en el caso de autos, se reunían sus condiciones de aplicación y si la Comisión se abstuvo pues, sin razón, de adoptar las medidas en él previstas.

2. *¿Se reunían en el caso de autos las condiciones de aplicación de las medidas previstas en el apartado 4 del artículo 15 B?*

Las quejas italianas fueron presentadas sucesivamente los días 5 de junio, 5 de agosto, 30 de noviembre de 1984 y 25 de febrero de 1985 para los diferentes trimestres de 1984. Una queja relativa al conjunto del año 1984 fue reiterada el 11 de marzo de 1985.

Los presentes recursos no se refieren más que al año 1984, sobre el que trataron los requerimientos, aun cuando, según el Gobierno italiano, las perturbaciones fueron confirmadas durante los dos primeros trimestres de 1985.

Se deduce de toda la serie de cartas y documentos que las partes demandantes han unido al expediente, que la Comisión reconoció que las entregas hacia Italia de los productos de las categorías Ia y II así como Ib han experimentado efectivamente «variaciones importantes» durante los sucesivos trimestres de 1984 (carta de 20 de marzo de 1985) y que sus propios cálculos confirmaron el «desequilibrio en los flujos tradicionales» de estos productos señalados por Italia (carta de 2 de mayo de 1985). En sus escritos de contestación (último párrafo del apartado 5) la Comisión admite explícitamente que «el análisis del conjunto de los datos así recogidos confirmó en substancia que se habían producido en 1984, en el mercado italiano, modificaciones sensibles del volumen habitual de entregas y ello en provecho de los productos procedentes de Francia y del Benelux».

Las cifras que figuran en anexo a la carta del Ministro italiano de Industria de 11 de marzo de 1985 confirman evidentemente que estas modificaciones han adquirido «una proporción importante» igualmente respecto a los criterios de cálculo de la Comisión tal como fueron precisados en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia. Según dichos criterios, se reúnen las condiciones para abrir el procedimiento previsto en el artículo 15 B cuando la parte que un Estado miembro ocupa en el mercado de otro Estado miembro, para determinada categoría de productos, experimente una modificación superior a un punto del porcentaje de la cuota tradicional.

También la Comisión emprendió efectivamente la aplicación del régimen establecido por el artículo 15 B, y ello incluso antes de los requerimientos de los que fue objeto.

Así es como organizó en primer lugar, en octubre de 1984, consultas bilaterales entre los Estados miembros interesados con el fin de contrastar los datos estadísticos de una y otra parte y recibir precisiones e informes numéricos relativos a cada empresa que le

19 — Pregunta escrita nº 813/84, DO C 71 de 18.3.1985, p. 5.

permitiera comprobar seriamente la procedencia de las quejas italianas.

Al comprobar que las causas del desequilibrio relativo a los productos de las categorías Ia y II se debían a un aumento de las entregas de productos semielaborados destinados a la fabricación de pequeños tubos soldados, intentó nuevamente, durante una reunión celebrada en diciembre de 1984, obligar a las empresas productoras a observar una especie de autolimitación basada en un nuevo método de aplicación del apartado 1 del artículo 10 de la Decisión nº 234/84/CECA que regula la asignación de cuotas suplementarias en la materia.

A este respecto, quiero precisar que durante la vista la Comisión admitió que no se debía ver en esta iniciativa una petición de autolimitación con arreglo al apartado 4 del artículo 15 B. Añadió por otra parte que las empresas afectadas han rechazado expresamente la existencia de cualquier relación entre los dos problemas.

La Comisión efectuó por último comprobaciones de precios ante las empresas afectadas por las entregas en Italia de los mismos productos semielaborados y, en la primavera de 1985, emprendió contra una quincena de empresas el procedimiento del artículo 36 del Tratado CECA, lo que condujo en otoño de 1985 a la aplicación, para seis de ellas, de sanciones previstas para el caso de infracción del artículo 60 del Tratado CECA. Las multas respectivas fueron pagadas en el mes de diciembre de 1985.

En lo que se refiere a los productos de la categoría Ib, la Comisión dice estar a la espera de una respuesta a sus solicitudes de datos complementarios que le permitan determinar, caso por caso, el origen de las mercancías y efectuar en primer lugar las comprobaciones necesarias sobre los precios aplicados por las empresas. Advierto sin embargo que estas solicitudes datan respectivamente de los días 2 y 8 de mayo de 1985.

Dado que se han emprendido pues todas estas gestiones, la cuestión crucial es saber si la Comisión podía quedarse en éstas o si habría debido adoptar igualmente las medidas previstas más particularmente en el apartado 4 y eventualmente en el apartado 5 del artículo 15 B, tal como exigieron las partes demandantes.

A este respecto se debe señalar que el procedimiento del artículo 15 B se compone de tres etapas sucesivas, a saber, la presentación de una queja por un Estado miembro, la verificación del fundamento de esta queja por la Comisión, seguida eventualmente por la adopción de las medidas previstas.

Por cierto, se podría tener la tentación de considerar que la Comisión reconoce implícitamente el fundamento de la queja de un Estado miembro desde que hace suyas las comprobaciones de dicho Estado miembro de que se han producido modificaciones importantes de las entregas tradicionales (apartado 1).

Queda sin embargo el hecho de que, en el momento de la verificación de una queja semejante, la Comisión no debe tener en cuenta únicamente los datos estadísticos transmitidos en apoyo suyo, sino igualmente «todas las circunstancias del caso» (apartado 3).

El reconocimiento de la exactitud de las cifras en las que se basa una queja no lleva consigo pues obligatoriamente el reconocimiento de su fundamento en el sentido del artículo 15 B.

En su apreciación, la Comisión puede tomar en cuenta otros elementos que podrían estar encaminados a «relativizar» la importancia de las cifras y a aplazar, si no incluso a hacerla inútil o inapropiada, la adopción de las medidas previstas en los apartados 4 y 5.

Estos elementos pueden ser de diferentes órdenes. En el caso de autos, en sus cartas de 21 de diciembre de 1984 y 20 de marzo de 1985, la Comisión rogó al Gobierno italiano que le comunicara sus observaciones sobre los casos de infracciones importantes advertidas en las entregas tradicionales de Italia hacia los demás Estados miembros. En base a estas cifras y teniendo en cuenta estas observaciones la Comisión pudo probablemente considerar, en su carta de 22 de marzo de 1985, que «para la totalidad de las categorías (salvo la de los productos semielaborados para pequeños tubos soldados), las modificaciones se anulan a veces entre ellas y corresponden a las fluctuaciones normales de mercado».

Estas verificaciones pueden tener por objeto igualmente las causas que han provocado las variaciones constatadas y conducir eventualmente a la comprobación de infracciones cometidas en otros sectores, tal como el de los precios, como sucedía en el caso de autos.

La Comisión dispone pues, sin ninguna duda, de una amplia facultad discrecional para verificar el fundamento de las quejas que se le someten.

En consecuencia, se podría eventualmente tener la tentación de pretender que en el caso de autos la Comisión, siempre ocupada en verificar el fundamento de las quejas italianas, no ha decidido todavía, ni siquiera implícitamente, no aplicar las medidas previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 15 B, y que en consecuencia no ha cometido ninguna omisión.

Sin embargo, esta verificación tiene que conocer necesariamente límites, especialmente de tiempo. No puede prolongarse a capricho únicamente de la Comisión sino que debe concluir lógicamente, ya sea en la aceptación de la queja y la adopción de las medidas que se deriven de ella, ya sea en su rechazo explícito. En esta última hipótesis, el reclamante y todos los afectados por una decisión de rechazo dirigida a este último, encontrarían una protección jurídica adecuada en el recurso de nulidad previsto en el artículo 33 del Tratado CECA.

En el caso de autos, incluso si es cierto que en sus susodichas cartas de 21 de diciembre de 1984, 20 y 22 de marzo de 1985 así como en la de 2 de mayo de 1985, la Comisión siempre se ha pronunciado únicamente sobre las cifras sin reconocer nunca explícitamente el fundamento de las quejas italianas, esto no quiere decir que en ningún momento, durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, no haya discutido las afirmaciones de las partes demandantes, según las cuales el fundamento de estas quejas fue aceptado por ella.

Me parece, en efecto, indiscutible que a partir del momento en que la Comisión comprobó que existía no solamente modificación importante de las entregas, sino también que la misma obedecía a las violaciones de las normas en materia de precios, debería haber reconocido necesariamente el fundamento de la queja. Se puede considerar incluso que al efectuar estas comprobaciones reconoció por lo menos implícitamente el fundamento.

Semejante reconocimiento implícito parece igualmente poder deducirse del hecho de que, en octubre de 1984, la Comisión organizó consultas con los Estados miembros interesados. Ahora bien, del apartado 4 del artículo 15 B resulta que la Comisión «consultará [...] a los Estados miembros interesados si considera que la queja está fundada».

En cualquier caso, a partir de ahí se cumplían las condiciones de aplicación del apartado 4 del artículo 15 B y cualquier retraso y vacilación resultaban inexcusables. El apartado 4 del artículo 15 B dispone, en efecto, que en el caso de que la Comisión

considere fundada la queja de un Estado miembro, «*pedirá* a las empresas afectadas que se comprometan por escrito a compensar, durante el trimestre siguiente, el desequilibrio producido en sus entregas tradicionales».

La obligación de la Comisión de efectuar esta gestión no ofrece la menor duda: por una parte, el empleo del futuro ya expresa normalmente por sí mismo una obligación; por otra parte, la comparación con el apartado 5, que prosigue que «a falta de dicho compromiso por parte de la empresa, o si el mismo no fuere respetado, la Comisión *podrá* reducir para el trimestre siguiente la parte de cuota de dicha empresa que pueda entregarse en el mercado común en una cantidad igual, como máximo, a la que haya provocado el desequilibrio de las entregas tradionales», viene a corroborar más aún el carácter obligatorio del apartado 4. Por último, el objetivo del artículo 15 B, tal como se ha descrito anteriormente, exigía que la Comisión interviniera.

La gestión prevista en el apartado 4 debería haberse realizado incluso *antes de que la Comisión hubiera comprobado definitivamente la existencia de infracciones,* porque, tal como he indicado anteriormente, la medida prevista en el apartado 4 no tiene el carácter de una sanción. De cualquier manera, una modificación importante de las entregas tradicionales en un mercado caracterizado por la existencia de cuotas de producción y de entrega, será en la mayoría de los casos un indicio de semejantes infracciones, lo que necesitará en cualquier hipótesis verificaciones urgentes y rápidas. No era sin embargo necesario esperar el resultado de estas investigaciones.

A fortiori la Comisión, antes de efectuar la gestión prevista en el apartado 4, no está obligada a esperar el resultado de las sanciones «clásicas» que le correspondía decidir llegado el caso. A este respecto, se puede alegar por otra parte un argumento adicional, tomado del texto y del contexto del artículo 15 B. Esta disposición reviste en efecto las características de un procedimiento de urgencia. Ahora bien, las solicitudes con arreglo a cláusulas de este tipo deberán evidentemente ser instruidas con una diligencia particular.

Por cierto, en el caso de autos este examen no debe ser necesariamente tan rápido como cuando se trata de una aplicación del artículo 37 del Tratado CECA.

Así, cuando el 24 de junio de 1968 la República Francesa sometió a la Comisión una solicitud en este sentido, fue únicamente mediante una decisión adoptada doce días más tarde[20] que se autorizó a este Estado miembro a adoptar las medidas apropiadas para limitar las entregas de productos siderúrgicos originarios de los demás países de la Comunidad con destino a Francia.

Cuando se le sometió una solicitud del Reino Unido con fecha de 8 de febrero de 1974, la Comisión había autorizado a este Estado miembro desde el 18 de febrero de 1974 a limitar sus exportaciones de productos CECA.[21] Una nueva solicitud, presentada el 18 de junio de 1974, recibió respuesta favorable el 25 de junio de 1974.[22]

¿Cómo se presenta el problema de la urgencia en el caso de autos?

Según el apartado 2 del artículo 15 B, el Estado miembro deberá presentar su queja a más tardar ocho semanas después del final del trimestre durante el cual las entregas tradicionales han sido modificadas en una proporción importante.

Según el apartado 4, la solicitud dirigida a las empresas afectadas debe conducir a

20 — Decisión nº 915/68/CECA de la Comisión, de 6 de julio de 1968, relativa a la aplicación del artículo 37 del Tratado CECA para la República Francesa (DO L 159 de 6.7.1968, p. 6).

21 — Decisión de la Comisión, de 18 de febrero de 1974, relativa a la aplicación para el Reino Unido del artículo 37 del Tratado constitutivo de la CECA (DO L 74 de 19.3.1974, p. 20).

22 — Decisión de la Comisión, de 25 de junio de 1974, por la que se modifica la susodicha Decisión (DO L 189 de 12.7.1974, p. 25).

compensar el desequilibrio «durante el trimestre siguiente».

Se puede sin duda considerar que el «trimestre siguiente» es el que sigue al trimestre durante el cual se ha presentado la queja, y no el que sigue al trimestre durante el cual se ha comprobado la modificación, ya que hay que dejar cierto tiempo a la Comisión para verificar los datos y emitir un juicio sobre las circunstancias del caso en cuestión.

Una modificación de las entregas durante el primer trimestre de 1984 debería haber dado lugar desde ese momento, por parte de la Comisión, a una solicitud a las empresas afectadas para que se comprometieran por escrito a compensar el desequilibrio en sus entregas tradicionales desde el tercer trimestre del mismo año.

No se puede en consecuencia admitir la tesis de la Comisión según la cual antes de pedir a las empresas afectadas que se comprometan por escrito como está previsto en el apartado 4, debería aplicar en primer lugar las sanciones «clásicas» relativas a las irregularidades comprobadas (por ejemplo una multa por incumplimiento de los precios mínimos) y esperar los efectos de estas sanciones.

Esta tesis es incompatible con la norma relativa a compensar el desequilibrio «durante el trimestre siguiente».

La Comisión no ha cumplido pues una obligación que le correspondía con arreglo al artículo 15 B, apartado 4; al no cumplir esta obligación, *ha infringido una norma de Derecho relativa a la aplicación del Tratado CECA.* Propongo, en consecuencia, al Tribunal de Justicia que compruebe, en virtud del párrafo 1 del artículo 35 del Tratado CECA, la omisión de la Comisión.

Dado que el primer motivo de las partes demandantes consistente en la infracción del apartado 4 del artículo 15 B de la Decisión nº 234/84/CECA debe ser aceptado así, sólo examinaré subsidiariamente el motivo fundado en desviación de poder.

3. *¿Constituía la abstención de la Comisión de adoptar las medidas previstas en el apartado 5 del artículo 15 B una desviación de poder?*

Lógicamente no debería formularse la cuestión de la aplicación del apartado 5 del artículo 15 B.

En efecto, resulta de su texto que la Comisión no puede adoptar las medidas en él previstas más que a falta de un compromiso de auto-limitación por parte de una empresa o si el mismo no fuere respetado. Una de sus condiciones de aplicación es pues que se haya aplicado el apartado 4. Ahora bien, acabamos de ver que no ha sucedido así precisamente en el caso de autos.

En la vista, la Comisión declaró sin embargo que le había parecido superfluo pedir a las empresas afectadas que se comprometieran por escrito respecto a la «compensación» de sus exportaciones hacia Italia, porque se le había informado que estas empresas no estaban dispuestas a asumir semejante compromiso.

Si el Tribunal de Justicia debía considerar que en estas condiciones la Comisión no estaba obligada a pedir formalmente un compromiso semejante (opinión que no comparto), o que la reacción informal de las empresas equivalía a una «falta de compromiso», se plantea la cuestión de saber si la Comisión incurrió en desviación de poder al no reducir las cuotas de las empresas afectadas, en aplicación del apartado 5 del artículo 15 B.

Assider y el Gobierno italiano, en efecto, consideran que limitarse, en el caso de autos, a no aplicar más que sanciones en materia de precios equivaldría a ignorar la finalidad del artículo 15 B.

En su opinión, las medidas allí previstas constituyen medidas autónomas que deberán aplicarse llegado el caso conjuntamente, pero en cualquier caso independientemente de las demás sanciones previstas por la normativa comunitaria y únicamente ellas permitirían alcanzar el objetivo mismo de esta disposición.

Concretamente, se trata pues de saber si en relación con la finalidad del artículo 15 B las medidas adoptadas por la Comisión han sido suficientes y apropiadas, o si la abstención de la Comisión de adoptar las medidas previstas expresamente en el apartado 5 de este artículo constituye una desviación de los poderes que esta disposición confiere a la Comisión para alcanzar precisamente esta finalidad.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «una decisión no está viciada de desviación de poder más que si aparece, en base a indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que se ha adoptado para alcanzar fines diferentes a los alegados» [23] *(traducción provisional).* El simple hecho, para la Comisión o para otra institución, de hacer uso de sus poderes con un fin distinto de aquél para el que fueron conferidos constituye desviación de poder. Lo mismo ocurre *si la institución se niega a hacer uso de ellos en incumplimiento del fin en virtud del cual dispone de ellos.*

Oponer, tal como hace la Comisión, la infracción de la ley, que consistiría en la aplicación de una norma de Derecho *involuntariamente* diferente de la preconizada por el legislador, a la desviación de poder, que no existiría más que en caso de atribuir a una norma de Derecho una finalidad *deliberadamente* diferente de la deseada, me parece, de todos modos en el caso de autos, desprovisto de fundamento.

Por una parte, participo completamente de la opinión del Abogado General Sr. Lagrange según el cual «cualquier ignorancia por parte de una autoridad pública del alcance de sus poderes constituye necesariamente una infracción de la norma de Derecho, si se supone definida previamente» [24] *(traducción provisional).*

Por otra parte, los dos motivos de infracción pueden confundirse completamente, especialmente cuando la autoridad pública no dispone de poder discrecional sino que está obligada legalmente a hacer uso del mismo en cierto sentido y no en otro. [25]

Por otra parte, ho hay duda de que la Comisión se negó voluntariamente a hacer uso de los poderes que le confiere el artículo 15 B al atribuirles una finalidad que, para las partes demandantes, es diferente de la que les es propia.

Quiero señalar que en su sentencia de 29 de noviembre de 1956, [26] el Tribunal de Justicia resolvió que «incluso si la parte demandada cometió algunos errores en la elección de los elementos de sus cálculos, [...] no resulta que sus errores constituyan *ipso facto* la prueba de una desviación de poder si no se ha probado igualmente que la Alta Autoridad persiguió en el caso de autos objetivamente, por falta de previsión o de circunspección grave que equivalga a ignorancia del fin legal, fines diferentes a aquéllos para los cuales [...] se han atribuido los poderes

23 — Véase, a título de ejemplo, la sentencia de 21 de junio de 1984, Lux/Tribunal de Cuentas, 69/83, Rec. 1984, p. 2447, apartado 30.

24 — Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Sr. Lagrange en el asunto 3/54, Assider/Alta Autoridad, Rec. 1954-1955, p. 143, especialmente p. 169.

25 — Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Sr. Lagrange en el asunto 8/55, Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autoridad, Rec. 1955-1956, p. 231, especialmente p. 254.

26 — Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autoridad, Rec. 1955-1956, p. 291.

previstos» (Rec. 1956, p. 309) *(traducción provisional).*

Considero pues que el motivo de infracción aducido por las partes demandantes depende ciertamente del motivo de desviación de poder. Para que semejante motivo sea admisible, es suficiente con que se alegue formalmente y se indiquen las razones de las que se deriva, en opinión de las partes demandantes, la desviación de poder para con ellas. La prueba de que se ha cometido efectivamente depende del examen de fondo.[27]

Para saber si el motivo es procedente, se debe comparar el fin realmente perseguido por la autoridad con el fin legal, es decir, con el fin que debería haberse perseguido, o en el caso de autos, examinar si la Comisión, al limitarse a adoptar las medidas que adoptó y al negarse a adoptar las medidas de las que se trata más particularmente en el apartado 5 del artículo 15 B de la Decisión nº 234/84/CECA, ignoró objetivamente el fin para el cual se han previsto.

¿Qué hay de esto en el caso de autos?

El artículo 15 B se adoptó ya en un contexto de crisis aguda (véase el párrafo 3 del considerando de la Decisión nº 3746/86/CECA[28] que deroga este artículo).

Tenía por objeto, conforme al deseo expresado por el Consejo, garantizar «que la reestructuración del sector siderúrgico se efectúe en un contexto competitivo compatible con la solidaridad impuesta por el sistema de cuotas de producción».

Ello supondría que pudiera reaccionarse en el plazo más breve posible para poner fin a una modificación importante de las entregas tradicionales debida a una práctica ilegal, y ello sin esperar a que las medidas que sancionan normalmente semejante práctica hayan podido producir resultados eventuales en el sentido de un restablecimiento de las corrientes de intercambios tradicionales.

En el marco del asunto 45/84 R la Comisión misma había alegado que se había debido adoptar el artículo 15 B porque la experiencia había demostrado que las sanciones existentes no siempre permitían conseguir en el plazo deseado el resultado esperado (Rec. 1984, pp. 1759, 1762).

De todo esto resulta que, para evaluar los casos que se le sometían, la Comisión no debía perder de vista que el artículo 15 B la había dotado precisamente de medios de acción específicos, en principio los mejor adoptados para sancionar las conductas a las que eran aplicables.

Salvo que estuviera absolutamente segura de poder alcanzar rápidamente el objetivo fijado por el artículo 15 B por medio de las sanciones «clásicas», la Comisión debía, al menos paralelamente a estas sanciones, proceder a la reducción de las cuotas de entrega prevista en su apartado 5.

Teniendo en cuenta la urgencia de poner término a las consecuencias nefastas que resultaban del comportamiento ilegal en cuestión para las empresas italianas, era perfectamente admisible una sanción doble.

Desde luego, una reducción de las cuotas de entrega en el mercado común no habría garantizado que las empresas culpables hubieran reducido efectivamente sus exportacio-

27 — Véanse, a este respecto, las sentencias de 11 de febrero de 1955 y 16 de julio de 1956 en los asuntos 3/54 y 8/55, ya citadas (Rec. 1954-1955, p. 123, y Rec. 1955-1956, p. 199)

28 — 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 L 348, p. 1).

nes con destino a Italia. Esto demuestra, señalémoslo de pasada, que el apartado 5 del artículo 15 B no se interfiere en la libre circulación de mercancías en mayor medida que la disposición que establece el principio mismo de las cuotas de entrega en el mercado común.

Semejante reducción habría constituido, sin embargo, una incitación bastante fuerte para las empresas en cuestión a restablecer los flujos tradicionales.

En el caso de autos, la Comisión hizo su investigación y adoptó «sanciones clásicas» con una lentitud incompatible con el carácter de cláusulas de urgencia del artículo 15 B.

En sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, que datan del 30 de octubre de 1986, la Comisión admitió explícitamente que «hasta ahora, el examen de los datos del primer trimestre que sigue a la aplicación de sanciones (cuarto trimestre de 1985) no ha permitido comprobar una correción de la situación; está en curso una investigación».

La evolución demostró igualmente que las «sanciones clásicas» no permitían alcanzar el fin fijado por el artículo 15 B, a saber, el restablecimiento de las corrientes de intercambios tradicionales. En consecuencia, la no utilización de los poderes conferidos por este artículo constituía por parte de la Comisión incumplimiento del fin para el cual se le habían atribuido estos poderes y, por esto, una desviación de poder.

Por todas estas razones propongo al Tribunal de Justicia que declare admisibles los recursos por omisión interpuestos por Assider y el Gobierno italiano, y que anule las decisiones implícitas de denegación opuestas por la Comisión a los requerimientos formulados por las partes demandantes. Por tanto, en virtud del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la Comisión debería ser condenada al pago de las costas.