Asunto 268/84

Ferriera Valsabbia SpA
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Mercado común del acero — Multa por exceso sobre las cuotas de producción y de suministro»

Informe para la vista 353

Conclusiones del Abogado General Sr. Marco Darmon, presentadas el 21 de octubre de 1986 361

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de enero de 1987 363

Sumario de la sentencia

CECA — Producción — Régimen de cuotas de producción y de suministro de acero — Exceso sobre las cuotas — Cálculo — Consideración de las existencias
(Tratado CECA, art. 58; Decisión general n° 1831/81)

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 268/84 *

I. Hechos y fase escrita

Mediante la Decisión general nº 1831/81/CECA, de 24 de junio de 1981 (DO L 180, p. 1), modificada por la Decisión nº 1832/81/CECA, de 3 de julio de 1981 (DO L 184, p. 1) y en último lugar por la Decisión nº 533/82/CECA, de 3 de marzo de 1982 (DO L 65, p. 6), la Comisión renovó, al amparo del artículo 58 del Tratado CECA, el régimen de vigilancia y el régimen de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica y los extendió, a partir del 1 de julio de 1981 a otros productos siderúrgicos, entre ellos los de la categoría V. El artículo 12 de esta decisión prevé que el exceso sobre las cuotas de producción se sancionará con una multa, cuya cuantía

* Lengua de procedimiento: italiano.

será por lo general de 75 ecus por tonelada de exceso.

En el marco de esta decisión, la Comisión, mediante carta del 4 de diciembre de 1981, comunicó a la sociedad Valsabbia (en lo sucesivo la demandante) las cuotas de producción y la parte de dichas cuotas que podía vender en el mercado común durante el primer trimestre de 1982 y, mediante cartas del 11 de junio y de 24 de octubre de 1982, las correspondientes al segundo trimestre del año 1982.

A partir de las declaraciones e informaciones aportadas por la demandante en aplicación de la decisión citada, la Comisión apreció un exceso sobre la parte de las cuotas de producción de productos de la categoría V que podía venderse en el mercado común durante el primer y segundo trimestre de 1982.

Mediante carta de 11 de octubre de 1982, la Comisión imputó a la demandante el exceso en 979 toneladas de la parte de cuotas de productos de la categoría V que podía vender en el mercado común durante el primer trimestre de 1982 y, mediante carta del 11 de noviembre de 1982, le imputó el exceso en 1 239 toneladas de la parte de cuotas de producción de la misma categoría que podía vender en el mercado común durante el segundo trimestre de 1982. Simultáneamente, invitó a la demandante a presentar sus observaciones al respecto, de acuerdo con el artículo 36 del Tratado CECA.

La demandante presentó sus observaciones en respuesta a la carta de 11 de octubre de 1982 mediante carta de 28 de octubre de 1982 y, en respuesta a la carta de 11 de noviembre de 1982, mediante cartas de 24 de noviembre de 1982, 17 de febrero y 18 de abril de 1983, y luego verbalmente el 11 de octubre de 1983 y, finalmente, mediante carta del 17 de octubre de 1983. Dado que la demandante alegó que los inspectores de la Comisión habían contabilizado dos veces ciertas entregas, basándose en simples facturas pro forma, la Comisión realizó nuevas inspecciones.

Considerando que las observaciones presentadas por la demandante en su descargo carecían de valor y que había admitido la materialidad de los hechos que se le imputaban, la Comisión, mediante la decisión del 27 de septiembre de 1984 aquí impugnada, impuso a la demandante una multa de 70 875 ecus, es decir, 98 461 676 LIT, por cuanto había excedido en 945 toneladas la parte de las cuotas de producción de la categoría V que podía vender en el mercado común, durante el segundo trimestre de 1982.

Esta decisión llegó a la demandante por correo certificado el 5 de octubre de 1984. Mediante demanda de 6 de noviembre de 1984, interpuso el presente recurso, registrado en la secretaría del Tribunal el 12 de noviembre de 1984.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Sin embargo, requirió a las partes que presentaran al Tribunal de Justicia las disposiciones de Derecho nacional que han citado en sus escritos, a saber, a la Comisión las circulares nº 52/5373 y nº 52/8348, y a la demandante los decretos del presidente de la República Italiana nº 627 de 6 de octubre de 1978 y nº 24 de 29 de enero de 1979. Las partes cumplieron el requerimiento del Tribunal en los plazos previstos.

Mediante decisión de 21 de noviembre de 1985, el Tribunal de Justicia atribuyó el asunto a la Sala Segunda.

II. Pretensiones de las partes

La *demandante* solicita del Tribunal de Justicia que:

— suspenda la aplicación de la decisión impugnada;

— anule la decisión de la Comisión nº C(84) 1409/3 def. de 27 de septiembre de 1984;

— con carácter subsidiario, reduzca la multa impuesta por la decisión impugnada a la cuantía que el Tribunal considere equitativa;

— con carácter subsidiario y en segundo término, conceda una amplia moratoria para el pago de la multa, con todas las decisiones que ello implique;

— condene en costas a la demandada.

La *Comisión* solicita del Tribunal de Justicia que:

— desestime el recurso;

— condene en costas a la demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

La demandante fundamenta su recurso en dos motivos, el de vicio sustancial de forma y el de la aplicación de un criterio distinto para la determinación de la cuantía de la multa.

1. *Vicio sustancial de forma*

En el primer motivo, la *demandante* atribuye a la Comisión haber infringido la obligación de motivar de modo suficiente su decisión. En el apartado 7 de las observaciones preliminares de la decisión, la Comisión se limitó a afirmar que, según los diferentes controles realizados por sus inspectores, las facturas presentadas por la demandante eran facturas extendidas y registradas en debida forma y que no permitían poner en duda las cantidades de entregas contabilizadas. Según la demandante, la Comisión se basó pues en una simple afirmación, sin hacer referencia a las razones alegadas por la demandante para explicar el desarrollo de los hechos y la conformidad a Derecho de su actitud.

En particular, la demandante deplora que la Comisión no hubiera explicado de ningún modo, con referencia a los datos de hecho, por qué le pareció bien identificar la extensión de facturas pro forma con las entregas efectivas posteriores. En este sentido, convendría considerar como válida la explicación de la presencia de la mercancía impuesta por la exigencia imperativa de retrasar la entrega. Según la demandante, las facturas pro forma sólo se extendieron para poder recurrir al crédito bancario, sin el cual no se hubiera podido proceder a las entregas, dado que no se hubieran dado las condiciones económicas para la salida del material de la empresa.

Según la demandante, en este caso, un télex de 5 de marzo de 1981 (unido como anexo al recurso), revela que, en abril de 1981, se extendió una factura pro forma a nombre de la empresa Philipp Brothers, de Zug (Suiza), y ello con el único fin de poder recurrir al crédito, mientras que la empresa mantuvo su poder de disposición sobre la mercancía hasta la fecha diferida de la entrega. En realidad, añade la demandante, la mercancía no fue entregada a la sociedad Philipp Brothers, hasta julio, agosto y septiembre de 1981.

Estas circunstancias de hecho, inherentes a la realidad del sistema de venta, estrechamente vinculado al de los créditos, explican los datos que se recogen en las órdenes de expedición, es decir, que en agosto de 1981 se entregó una cantidad de material mayor que en el mes de julio, con un excedente evidente en relación a lo que había sido facturado. Esto explica también cómo los inspectores de la Comisión comprobaron que había unas existencias que no correspondían

a la realidad, en la medida en que se basaban en el cálculo del volumen de negocios y no en el movimiento de las órdenes de expedición y, por consiguiente, en el envío de la mercancía con posterioridad a la emisión de facturas pro forma.

Por tanto, según la demandante, la Comisión no tuvo en cuenta el efecto de retraso de la entrega, la cual tendría lugar con posterioridad a la emisión de la factura pro forma. Este documento, extendido sólo por razones bancarias imperativas, debió ser necesariamente anulado, y, por exigencias de contabilidad a las que tampoco podía sustraerse, la nueva factura definitiva debió llevar el mismo número de orden que el documento pro forma.

Según la demandante, al no tener en cuenta estas circunstancias, la Comisión se basó en una apreciación abstracta y formalista de la gestión de la empresa, que está en contradición con la realidad de las exigencias de las negociaciones comerciales.

La demandante sostiene además que el método de valoración seguido por la Comisión no permitía ninguna posibilidad de control, dado el carácter sumario de la medida impugnada. Por lo que respecta a su forma de proceder estableciendo una diferencia entre facturas pro forma y facturas definitivas, la demandante hace notar que dicho proceder lo consideran immutable las administraciones nacionales y que está justificado por la legislación fiscal italiana. Por otra parte, según la demandante, la Decisión nº 1831/81, en los artículos 5, 8, 11 y 12, sólo se refiere a la *entrega* de la mercancía y nunca a la mera facturación.

Según la demandante, la demandada no ha demostrado ni la existencia de una motivación en apoyo de la medida impugnada, ni el fundamento de su apreciación de los hechos. Antes de adoptar una medida tan grave, que puede comprometer el equilibrio económico y el empleo a los que se encamina la acción comunitaria, la Comisión debió profundizar en los datos reales del funcionamiento de la empresa demandante y sobre todo buscar una suficiente explicación a toda medida punitiva.

En lo referente a la supuesta infracción de las cuotas de producción, la demandante hace notar, por una parte, que la diferencia alegada por los inspectores de la Comisión no existe y, por otra, que la mercancía entregada a la empresa Philipp Brothers, incluso con una factura establecida con anterioridad, fue entregada a un tercer país (Argelia) y por ello no tuvo ninguna influencia en el mercado comunitario. Según los documentos presentados el 17 de octubre de 1983, las existencias reales a 30 de junio de 1981 eran de 6009 toneladas y no de 1273 toneladas, como dijo la Comisión, incluidas también las facturas Philipp Brothers, dado que es el movimiento real de las mercancías el elemento decisivo en lo que se refiere a las obligaciones impuestas por la Decisión nº 1831/81 y que es por ello suficiente, para realizar un control «físico» de las entregas realizadas, que los inspectores observen lo indicado en las órdenes de expedición, a partir de los cuales pueden determinar la situación exacta de las mercancías en existencias.

Por el contrario, en opinión de la demandante, los resultados de las investigaciones realizadas por los inspectores de la Comisión son inaceptables por referirse de modo exclusivo a las facturas. En consecuencia, la demandante considera indispensable que el Tribunal de Justicia ordene un nuevo examen definitivo de sus libros de contabilidad para determinar la cantidad exacta de mercancía «entregada» en el primer trimestre de 1981.

En primer lugar, la *Comisión* observa que la demandante ha incluido en el motivo relativo al vicio sustancial de forma otros motivos igualmente que se refieren al fondo del litigio. Así pues, presentó en realidad y sin

hacer mención expresa otro motivo que no está especificado. La Comisión supone sin embargo que quizás sea posible descubrir en la argumentación desarrollada por la demandante el motivo de desviación de poder. Al respecto, la Comisión hace notar que el punto c) del apartado 1 del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia obliga a la demandante bajo pena de inadmisibilidad a exponer sumariamente en el escrito inicial del procedimiento los motivos que alega en apoyo de su recurso.

Por lo que se refiere al primer motivo alegado por la demandante, es decir, la insuficiente motivación de la decisión, la Comisión sostiene que la obligación de motivar una decisión que tenga carácter individual establecida por el artículo 15 del Tratado CECA, no puede llevar al examen de fondo de la decisión impugnada. Por lo tanto no se trata de comprobar si la motivación corresponde en detalle a la realidad, sino sólo de juzgar si es suficientemente explícita y completa.

La Comisión rechaza las afirmaciones de la demandante, y sostiene que ha respetado ampliamente la obligación de motivar establecida en el artículo 15 del Tratado CECA. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para motivar un acto basta con explicar, de modo incluso sucinto, los principales fundamentos de derecho y de hecho en que se basa y que sean necesarios para hacer comprensible el razonamiento que ha seguido la Comisión, para que la demandante pueda conocer sus derechos y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. Así pues, la Comisión opina que no está obligada a examinar todas las objeciones que se planteasen contra la decisión impugnada.

Para la Comisión, las facturas en cuestión no son facturas pro forma, sino verdaderas facturas definitivas. Estas contienen en efecto todos los elementos exigidos por la normativa italiana relativa a la facturación de las operaciones a efectos del IVA, es decir, el decreto nº 633 del presidente de la República Italiana de 26 de octubre de 1972 y en particular su artículo 21. Esto es tanto o más cierto cuanto que la demandante nunca ha podido presentar las facturas definitivas correspondientes a las llamadas facturas pro forma, aunque haya sido invitada a ello en diversas ocasiones, tanto por los inspectores de la Comisión como por la Comisión misma.

La Comisión expone que sus inspectores han realizado varios controles de la demandante para comprobar, a partir de las declaraciones de ésta, la situación contable a 30 de junio de 1981, fecha en la cual, según la demandante, el estado de sus existencias era distinto del comprobado por la Comisión. Estos controles se debieron basar necesariamente en un examen de los documentos contables presentados por la empresa y no pudieron realizarse con base en comprobaciones puramente físicas. Además, la propia demandante eligió realizar, durante el primero y segundo trimestres de 1981, las declaraciones previstas por la normativa vigente en la época a partir de las facturas de venta y no a partir de las órdenes de expedición, como resulta de las actas redactadas por los inspectores y sólo a partir del tercer trimestre de 1981 se decidió la empresa a cambiar el método de control.

En todo caso, la Comisión excluye la posibilidad de que la misma cantidad haya podido ser contabilizada dos veces. Según ella, es correcta su afirmación de que las existencias de la demandante se elevaban a las 1273 toneladas el 30 de junio de 1981, como consta en el acta de inspección redactada por los inspectores.

En fin, con independencia de la cifra real de las existencias a 30 de junio de 1981, la demandante no puede pretender, según la Comisión, deducir de dichas existencias las

cantidades destinadas en todo caso a la exportación a terceros países. Si fuera así, el principio de distinción entre las entregas en el mercado común y las exportaciones fuera de la CECA acabaría por falsearse.

La Comisión insiste en que el documento que contiene los datos a los que se refiere el artículo 21 del decreto nº 633 del presidente de la República Italiana, constituye, con independencia del nombre que reciba, una factura a efectos del IVA y que dicha disposición ha permanecido invariable desde su entrada en vigor, con excepción de la obligación introducida posteriormente de indicar el número del IVA del autor de la factura.

La Comisión admite que, según la práctica administrativa italiana, está permitido emitir simples facturas pro forma que carecen de valor para el IVA. Sin embargo, estas facturas deberían llevar una numeración distinta, que permitiese identificar claramente su naturaleza e indicar que posteriormente se emitirá una factura a efectos del IVA. En este sentido se expresó, según ella, el ministro de Hacienda en las circulares nº 52/5373 de 15 de enero de 1973 y nº 52/8348 de 5 de marzo de 1973. En ausencia de esta indicación, no es posible distinguirlas de las facturas definitivas. Con razón, pues, la Comisión consideró las facturas en cuestión como definitivas.

Por el contrario, la Comisión niega haber sostenido que la emisión de una factura corresponda a la entrega de hecho de la mercancía. Al contrario, según la Comisión, es la demandante quien ha utilizado siempre este sistema para declarar sus entregas y la que solicitó a los inspectores que contabilizaran las ventas con base en las facturas de venta y no sobre a las entregas efectivas. La Comisión, al comprobar desde los primeros controles la más absoluta irregularidad de los documentos que la demandante debía presentar, aceptó la solicitud de ésta de que el control de las entregas se efectuase provisionalmente con base en las facturas y no en las órdenes de expedición, para facilitar el paso a una contabilidad correcta.

Sólo a partir del tercer trimestre de 1981 y en particular a causa de que las irregularidades persistían a pesar de las repetidas advertencias dirigidas a la demandante, los inspectores decidieron cambiar el método de control y basar a partir de entonces sus valoraciones sólo sobre las órdenes de expedición. Así pues, tuvieron que proceder a la reconstitución de las existencias que había a 30 de junio de 1981 aplicando el sistema de control basado en las facturas. Al hacerlo así, comprobaron todas las facturas de venta y las órdenes de expedición correspondientes, relativos a las mismas cantidades de mercancías, y así llegaron al resultado recogido en el informe de inspección de 17 de enero de 1983, según el cual las existencias en almacén eran de 1273 toneladas y no de 6 009 toneladas (como pretende la demandante). En fin, teniendo en cuenta los controles reiterados ya efectuados a la empresa demandante, la Comisión considera que no es necesaria una nueva inspección contable de los libros de la empresa.

2. *Aplicación de un criterio distinto para la determinación de la cuantía de la multa*

La *demandante* solicita, con carácter subsidiario, que el importe de la multa impuesta sea reducido por el Tribunal de Justicia a una cuantía que éste considere equitativa, teniendo en cuenta los antecedentes de hecho específicos del asunto y los principios generales de derecho, como son entre otros, el carácter personal de la responsabilidad y los requisitos relativos a la intención fraudulenta y a la culpa, aplicando así criterios de equidad. La aplicabilidad de estos criterios se deriva de la propia formulación de la norma sancionadora, es decir el artículo 12 de la Decisión general 1831/81, que esta-

blece que la multa sea «por regla general» de 75 ecus por tonelada de exceso. Tratándose de una sanción de «carácter penal» esta cuantía debería ser tomada, no como un valor fijo, sino como un criterio de referencia. En el presente caso, la demandante hace valer en particular los específicos antecedentes de hecho y su buena fe, derivada de la «absoluta novedad» del particular tipo de infracción relativo al procedimiento específico de las facturas pro forma.

La *Comisión*, aunque en teoría comparte el principio de interpretación alegado por la demandante en lo relativo al artículo 12 de la Decisión nº 1831/81, objeta sin embargo que en este caso concreto no existen circunstancias particulares u otros datos que justifiquen una reducción de la multa impuesta. Además, las sanciones previstas en el artículo 12 antes citado deben considerarse como de carácter más bien administrativo que penal. Según la Comisión, ésta es también la tendencia predominante en la doctrina.

3. *Moratoria del pago*

La *demandante* solicita, con carácter subsidiario en segundo término, que se le conceda una amplia moratoria para el pago de la multa.

La *Comisión* se limita a remitirse a las manifestaciones del Tribunal de Justicia en la sentencia del 12 de julio de 1984 (Busseni, 81/83, Rec. 1984, p. 2951), según las cuales tales solicitudes son manifiestamente inadmisibles.

4. *Solicitud de supensión*

Por lo que respecta, en fin, a la solicitud de la demandante de suspender la aplicación de la decisión impugnada, la Comisión observa que según los artículos 39 del Tratado CECA y 83 del Reglamento de Procedimiento, tal solicitud debería presentarse mediante documento separado y debidamente motivada. No cumpliéndose estos requisitos, la solicitud debe desestimarse por inadmisible.

IV. Fase oral

En la vista de 13 de marzo de 1986, la demandante, representada por el Sr. Francesco Masperi, abogado, y la Comisión, representada por el Sr. M. Ferrari, abogado, fueron oídas en sus observaciones orales y en sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Justicia y aportaron ciertos documentos. En cumplimiento del requerimiento hecho por el Tribunal de Justicia durante la vista, las partes han aportado mediante cartas de 26 de marzo de 1983 y de 24 de abril siguiente, varios documentos adicionales, en particular actas, facturas y órdenes de expedición relativos a las cantidades de acero discutidas. El Tribunal de Justicia, tras haber examinado estos documentos, decidió ordenar la reapertura de los debates y limitarlos al problema planteado por la determinación del estado real de las existencias de la demandante el 30 de junio de 1981, víspera de la entrada en vigor de la Decisión nº 1831/81/CECA.

Con este fin, el Tribunal de Justicia invitó a la Comisión a precisar durante la vista el método de cálculo que le había permitido llegar a la cifra de 1273 toneladas y a señalar en particular,

— si la reconstitución de las existencias en la fecha citada fue realizada con independencia de su ulterior destino (dentro o fuera del mercado común),

— si el material entregado a la sociedad Philipp Brothers, cuya cantidad exacta deberá ser precisada, ha sido tomado en cuenta:

  1) respecto al primer semestre o al segundo semestre de 1981,

  2) con base en facturas y/o órdenes de expedición, precisando cuáles de los documentos aportados han sido tomados en cuenta.

Mediante carta de la misma fecha, el Tribunal de Justicia también ha invitado al representante de la demandante a presentar sus observaciones sobre los puntos anteriores.

En la vista de 23 de septiembre de 1986, la Comisión, representada por los Sres. Oreste Montalto y F. Ferrari, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. Mazza, en calidad de experto, así como la demandante, representada por el Sr. Francesco Masperi, abogado, respondieron a las preguntas anteriores y a otras que les formuló el Tribunal de Justicia.

El Abogado General presentó sus conclusiones en audiencia pública el 21 de octubre de 1986.

K. Bahlmann
Juez Ponente