CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL
presentadas el 23 de febrero de 1983 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Los dos asuntos sobre los que debo pronunciarme hoy versan una vez más sobre el régimen de cuotas de producción de acero, ya conocido del Tribunal a raíz de una serie de asuntos anteriores y establecido mediante la Decisión nº 2794/80/CECA de la Comisión (DO 1980, L 291, pp. 1 y ss.), que estuvo vigente desde el 1 de octubre de 1980 hasta el 30 de junio de 1981.

El primero de los asuntos que aquí interesan se refiere a una Decisión de la Comisión por la que ésta denegaba un aumento de la cuota de productos de laminados de la categoría I asignada a la demandante para el primer trimestre de 1981 con arreglo al artículo 14 de la Decisión nº 2794/80, que permitía determinadas excepciones al régimen general de cuotas en el caso de que las restricciones de la producción o de la entrega impuestas mediante la Decisión nº 2794/80 y sus medidas de aplicación causaran dificultades excepcionales a una empresa.

El segundo caso se refiere a una Decisión por la que la Comisión impuso a la demandante una multa por haber superado las cuotas de producción que se le habían asignado para el primer trimestre de 1981. La imposición de la multa se basó en el artículo 9 de la Decisión nº 2794/80, que dispone lo siguiente para un caso como éste:

«A las empresas que superen su cuota de producción [...] se les impondrá una multa cuyo importe será, por regla general, de 75 ECU por tonelada de exceso de la cuota en el caso de aceros ordinarios y de 150 ECU por tonelada de exceso de la cuota en el caso de aceros especiales.

En caso de que la producción de una empresa supere la cuota en un 10 % o más, o si la empresa hubiera superado ya su cuota o sus cuotas en los trimestres anteriores, las multas podrán llegar al doble de dichos importes por tonelada [...]

Dicho importe se incrementará en un 1 % por cada mes iniciado de retraso en el pago a partir de la fecha fijada en la Decisión por la que se imponga la sanción.»

* Lengua original: alemán.

En relación con los hechos del presente asunto, procede observar, en primer lugar, lo siguiente:

Con fecha 19 de diciembre de 1980, la demandante recibió una comunicación de la Comisión con arreglo al artículo 3 de la Decisión nº 2794/80. En ella, se le notificaban –para el primer trimestre de 1981– las producciones de referencia, de las que se indicaba que habían sido adaptadas «de conformidad con el artículo 4», y las cuotas de producción. En relación con estas últimas, se señalaba que, con arreglo al apartado 2 del artículo 6 de la Decisión nº 2794/80, aún debían ser adaptadas, dado que los productos enumerados comprendían también algunos productos no sometidos al sistema de cuotas. Posteriormente, en un nuevo escrito de la Comisión de 1 de abril de 1981, se comunicaron las cuotas corregidas con arreglo al artículo 6. Para los productos de la categoría I, la cuota que se mencionaba en dicho escrito era, evidentemente, idéntica a la que figuraba ya en la comunicación de diciembre de 1980.

Además, durante el primer trimestre de 1981, se produjeron varios contactos entre representantes de la demandante, el Vicepresidente de la Comisión responsable de los regímenes de cuotas y los servicios de la Comisión competentes, en relación con la aplicación del mencionado artículo 14 de la Decisión nº 2794/80, según afirma la demandante, era objeto de una solicitud que habría presentado el 4 de febrero de 1981. Parece ser que con ocasión de dicha solicitud ya se comunicó a la demandante que no concurrían los requisitos necesarios para la aplicación de dicha disposición respecto de los productos de la categoría I. Así se le confirmó una vez más por escrito a la demandante en una Decisión individual de 19 de octubre de 1981. En ella la Comisión afirmaba que, en casos comparables, sólo había reconocido la existencia de dificultades excepcionales cuando la tasa de utilización de la capacidad de una empresa era inferior en más de un 10 % a la del resto de los fabricantes de la Comunidad y la proporción de productos de la categoría I en la producción total de todas las categorías de productos suponía cuando menos un 30 %. Sin embargo, como, según la Comisión, la tasa de utilización de la capacidad de la demandante durante el primer trimestre de 1981 sólo había sido inferior en un 5,4 % a la del resto de los fabricantes de la Comunidad, no cabía aplicar en su caso el artículo 14 de la Decisión nº 2794/80.

Esta Decisión fue impugnada por la demandante mediante un recurso, registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de noviembre de 1981, en el que se solicita que se anule la Decisión de 19 de octubre de 1981 (asunto 303/81).

Al examinar las comunicaciones e informaciones que, con arreglo a la Decisión nº 2794/80, la demandante estaba obligada a enviar a la Comisión, se comprobó que la demandante había superado las cuotas que se le habían asignado para el primer trimestre de 1981. Cuando supo que la Comisión tenía la intención de imponerle una multa, la demandante recordó, en un escrito de 26 de junio de 1981 dirigido al jefe de gabinete del Vicepresidente de la Comisión compe-

tente en materia de régimen de cuotas, que, en una conversación telefónica con los representantes de la demandante mantenida con anterioridad al inicio de las denominadas negociaciones Eurofer II, se le había prometido que, si participaba en dichas negociaciones, la Comisión «solucionaría la cuestión» de la superación de las cuotas durante el primer trimestre (se trataba de unas 25.000 toneladas). Sin embargo, no llegó a suceder tal cosa; por el contrario, en un escrito de 15 de julio de 1981 se reprochó formalmente a la demandante que había superado su cuota en 61.955 toneladas y la Comisión le pedía que presentara sus observaciones al respecto, con arreglo al artículo 36 del Tratado CECA. La demandante accedió a dicha petición mediante un escrito de 22 de julio de 1981, en el que ponía de manifiesto que la superación de las cuotas había ascendido únicamente a 28.682 toneladas. Posteriormente, la Comisión le comunicó, en un escrito de 19 de agosto de 1981, que, si se partía de la base de una corrección de las cuotas para los productos de la categoría I que había sido omitida por error en el escrito de la Comisión de 1 de abril de 1981, se obtenía en realidad una superación de la cuota que ascendía a 61.955 toneladas. En dicho escrito se subrayaba también que el mencionado jefe de gabinete no había podido prometer que se solucionaría la cuestión de la superación de las cuotas, porque, con arreglo al artículo 9 de la Decisión nº 2794/80, cualquier superación de las cuotas debe sancionarse imperativamente con una multa. La demandante tuvo de nuevo la ocasión de formular sus observaciones a este respecto el 25 de agosto de 1981 y en la audiencia celebrada el 24 de septiembre de 1981. El 28 de octubre del mismo año la Comisión adoptó una Decisión por la que se impuso una multa a la demandante con arreglo al artículo 9 de la Decisión nº 2794/80. En ella se declaraba que, dado que en el escrito de 1 de abril de 1981 se había confirmado por error como cuota corregida la cuota comunicada inicialmente, debía partirse de la base de que la superación de la cuota de productos de la categoría I había ascendido a 28.682 toneladas. En consecuencia, se imponía a la demandante una multa de 75 ECU por tonelada de exceso de producción, lo que equivalía a 2.151.150 ECU (5.235.727 DM). La multa debía pagarse en un plazo de dos meses a partir de la comunicación de la Decisión, y su importe se incrementaría en un 1 % por cada mes iniciado de retraso tras la expiración de dicho plazo.

El 15 de diciembre de 1981, la demandante interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia en el que solicitaba la anulación de la Decisión de 28 de octubre de 1981 y, con carácter subsidiario, la reducción de la multa impuesta a un importe que el Tribunal de Justicia considerara adecuado (asunto 312/81).

Con respecto a dichos recursos, que la Comisión considera infundados, he de hacer las siguientes observaciones.

I. Sobre la Decisión basada en el artículo 14 de la Decisión nº 2794/80 (asunto 303/81)

La demandante, que invoca dos grupos de argumentos en su apoyo, impugna esta Decisión alegando una infracción del artícu-

lo 14 de la Decisión nº 2794/80, es decir –en el sentido del artículo 33 del Tratado CECA–, la violación del Tratado o de una norma jurídica relativa a su aplicación. Uno de estos dos grupos se refiere al criterio, que la Comisión considera determinante, según el cual la tasa de utilización de la capacidad de una empresa debe ser inferior en más de un 10 % a la del resto de los fabricantes de la Comunidad; el otro grupo se refiere a la apreciación correcta de la capacidad de la demandante en el primer trimestre de 1981.

1. Ante todo, la demandante opina que no se debe hablar de la existencia de dificultades excepcionales, en el sentido del artículo 14 de la Decisión nº 2794/80, sólo cuando la tasa de utilización de la capacidad de una empresa es inferior en más de un 10 % a la media comunitaria. Ello constituye, en su opinión, una restricción inadmisible del examen de las circunstancias concurrentes que puede llegar a producir discriminaciones. Por el contrario, cabe exigir la apreciación de todas las circunstancias de cada caso concreto, incluido el ámbito económico y, en particular, la situación financiera, en cuyo caso es perfectamente posible que se ponga de manifiesto la existencia de dificultades excepcionales aun cuando la tasa de utilización de la capacidad sea menos de un 10 % inferior a la media.

En su respuesta, la Comisión pretende justificar su práctica administrativa alegando de manera muy general que el artículo 14 constituye una disposición de excepción que debe interpretarse de manera restrictiva. Además, asegura no haber recurrido, en realidad, a un solo criterio, el antes mencionado. En principio, el artículo 14 se aplicaba, según la Comisión, cuando, de otro modo, resultaba imposible para una empresa atender sus obligaciones de entrega, aunque entendiendo por obligaciones de entrega únicamente, de acuerdo con el criterio restrictivo básico mencionado, los pedidos acreditados procedentes del *extranjero.* Junto a este criterio, también se efectuaba una comparación de la utilización de las capacidades, aplicando el artículo 14 cuando –debido, por ejemplo, a incidentes técnicos o huelgas– la producción de referencia había registrado una fuerte desviación con respecto a la media y no cabía prever un incremento regular de la producción con arreglo a los apartados 3 a 5 del artículo 4. Ahora bien, a este respecto, la Comisión consideró necesario fijar una magnitud determinada, según explica, por un lado para evitar discriminaciones y por otro por razones de simplicidad administrativa, dado que la adaptación de las cuotas que hay que fijar para cada trimestre debe realizarse lo más rápidamente posible. Además, la magnitud elegida le parece adecuada. Dado que el artículo 14 habla de dificultades excepcionales, no cabe duda, a juicio de la Comisión, de que debe exigirse un mayor diferencial con respecto a la media. Por lo demás, no sólo reviste importancia, a este respecto, el hecho de que la magnitud elegida también desempeñe un cierto papel con arreglo al apartado 3 del artículo 4 de la Decisión nº 2794/80, sino también el que, según la experiencia acumulada en el mercado del acero, tales fluctuaciones de la producción resultan habituales en condiciones normales de mercado. No menos importante es considerar el hecho de que la apreciación de la capacidad está sujeta a un cierto grado de

incertidumbre y que el riesgo de discriminación entre empresas es mayor si se toma en cuenta un menor diferencial de la utilización de la capacidad con respecto a la media. Por lo demás, la Comisión hace ver asimismo, en relación con la necesidad de realizar una interpretación restrictiva del artículo 14, que, según su propio tenor, las dificultades excepcionales deben ser *la consecuencia* de la aplicación del sistema de cuotas de producción. Desde esta perspectiva, no pueden, por tanto, tenerse en cuenta todos los aspectos posibles, como por ejemplo el servicio de la deuda –invocado por la demandante–, que es consecuencia de decisiones de la empresa adoptadas con anterioridad a la introducción del sistema de cuotas, o circunstancias económicas como la situación financiera de la empresa, que constituyen un requisito para la implantación del sistema de cuotas, pero no una consecuencia de éste.

Por lo que respecta a este primer aspecto del litigio, lo cierto es, desde luego, que la aplicación de la cláusula de equidad del artículo 14 debe someterse a requisitos muy estrictos. Asimismo, se comprende también, en cierto modo, que, en este contexto, se considerara importante, en aras de la igualdad de trato, utilizar como criterio de aplicación una magnitud *fija* del diferencial con respecto a la tasa media de utilización de la capacidad. Pero no me parece menos cierto que el hecho de aferrarse de manera inflexible precisamente al 10 % como criterio *único* –al margen de las obligaciones de entrega acreditadas– no puede por menos de suscitar fuertes reservas. Cuando la Comisión declara, a este respecto, que ese porcentaje constituye el margen de fluctuación habitual en las condiciones *normales* de mercado, cabe objetar, con razón, que, en el marco del sistema de cuotas, la producción se restringió a un nivel muy por debajo del correspondiente a las condiciones normales de mercado y que, en tales circunstancias, una nueva reducción de la utilización de la capacidad, aunque no llegue al 10 %, puede provocar dificultades excepcionales. Del mismo modo, tampoco resulta convincente su referencia a las dificultades que entraña una correcta determinación de la capacidad, pues, en la medida en que existen –de lo que no cabe duda–, resulta fácil imaginar que se parta de la base de una capacidad excesivamente baja, de modo que, en relación con la capacidad efectiva, la magnitud del diferencial con respecto a la media de la tasa de utilización de la capacidad sea en realidad mayor, lo que perfectamente puede dar lugar a dificultades excepcionales, en el sentido del artículo 14.

Así pues, si bien puede considerarse en principio adecuado que la Comisión estableciera, como *pauta general*, un diferencial del 10 % respecto de la tasa media de utilización de la capacidad, es evidente que, al aferrarse de manera inflexible a dicho criterio, la Comisión no se atuvo a la función del artículo 14, a saber, velar por la mayor justicia posible en la determinación de las cuotas en cada caso concreto en el marco de un sistema relativamente poco afinado. En consecuencia, procede concluir que la Comisión estaba obligada a examinar –naturalmente, basándose en observaciones motivadas en este sentido–, también en el caso de un menor diferencial con respecto a la tasa media de utilización de la capacidad, si existían dificultades excepcionales perti-

nentes que no tuvieran su origen exclusivamente en el ámbito de responsabilidad de la empresa de que se trataba. A este respecto, cabe remitirse, por ejemplo –sin que sea necesario desarrollar aquí una teoría exhaustiva–, a las consideraciones realizadas por mi colega el Sr. VerLoren van Themaat en sus conclusiones presentadas en el asunto 119/81 [1] en relación con la problemática planteada por las subvenciones, en el sentido de que, también en caso de aplicación del artículo 14, pueden desempeñar cierto papel el problema de las subvenciones a empresas y las dificultades causadas a otras empresas no subvencionadas.

Dado que, en el presente caso, el único elemento determinante para la Decisión denegatoria de la Comisión –según he oído– fue la comprobación de que la tasa de utilización de la capacidad de la demandante era inferior en menos de un 10 % a la media –si efectivamente era así es algo que tendré que examinar de inmediato– y, en todo caso, no se alegó que la demandante no hubiera aportado, junto con su solicitud con arreglo al artículo 14, ninguna prueba concluyente de la existencia de dificultades excepcionales en algún otro ámbito, la anulación de la Decisión impugnada resulta justificada por el solo hecho de que la Comisión restringiera de manera ilícita el alcance del examen que le incumbe con arreglo al artículo 14 de la Decisión nº 2794/80.

[1] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1982, Klöckner-Werke/Comisión (119/81,↔ Rec. p. 2627).

2. Por otra parte, la demandante opina que la Comisión se equivocó al negar que, en su caso, se cumpliera el criterio que consideraba determinante, a saber, la existencia de un diferencial de más del 10 % entre la tasa de utilización de la capacidad y la media de la Comunidad. Según la demandante, la Comisión llegó a dicha conclusión, por un lado, porque partió de una estimación excesivamente baja de la capacidad del tren de bandas anchas en caliente nº II de Bremen. Si, en lugar de haber estimado una producción de 355.000 toneladas mensuales, hubiera considerado una capacidad que asciende –como se indicaba en sus escritos– a 459.000 toneladas mensuales, habría resultado que la utilización de la capacidad de la demandante ascendía tan sólo, sobre la base de las cuotas comunicadas, al 39 %, con lo que, efectivamente, se situó más de un 10 % por debajo de la media comunitaria (un 56 % en el primer trimestre de 1981). Por otra parte, la demandante reprochó a la Comisión, en este contexto –al menos en sus escritos en el presente procedimiento–, haberse abstenido indebidamente de considerar la capacidad del tren de bandas en caliente nº I de Bremen, que entró en funcionamiento en 1958 y fue provisionalmente retirado de servicio en abril de 1974, en el marco de unas medidas de reestructuración.

a) Por lo que respecta al primero de estos dos elementos –la capacidad del tren de laminación nº II–, la demandante sostiene que la Comisión no podía atenerse simplemente a las comunicaciones anteriores a este respecto; como se sabe, en el formulario 2/61 indicó, para los años 1977 a 1979, una producción de 314.000 toneladas mensuales, posteriormente, el 1 de enero de

1980, una producción de 355.000 toneladas mensuales y sólo el 1 de enero de 1981 –tras haber efectuado declaraciones en dicho sentido ya en una inspección realizada en sus instalaciones en noviembre de 1980– una producción de 459.000 toneladas mensuales. Por el contrario, según la demandante, la Comisión debía haber examinado si, con posterioridad a dichas comunicaciones, se había puesto de manifiesto algún indicio inequívoco de la necesidad de proceder a una nueva apreciación, algo que, a su juicio, efectivamente hay que admitir en su caso. A este respecto, se remite, por un lado, a un informe pericial elaborado en mayo de 1981 a instancia de la Comisión y del Bundeswirtschaftsministerium (Ministerio Federal de Economía). Cierto es que, en dicho informe, uno de los expertos, el Centre de recherches métallurgiques (CRM), hace mención de una producción de tan sólo 337.000 toneladas mensuales. No obstante, ello se explica por el hecho de que tomara como base el caudal del horno anteriormente garantizado como producción *mínima* por la empresa proveedora, cifra que no indica la capacidad de producción efectiva. En cambio, el otro experto –la empresa japonesa Kawasaki–, partiendo de una estimación de la capacidad de producción de los hornos de vigas móviles (507 toneladas por hora) que la empresa considera correcta, llegó a una conclusión completamente diferente, a saber, que la capacidad asciende a 487.000 toneladas mensuales. Por otra parte, con el fin de demostrar que esta última estimación es de todo punto realista, la demandante se remite a otro informe pericial elaborado a partir de las pruebas de producción realizadas en presencia de representantes de la empresa proveedora de los hornos de vigas móviles. Según dicho informe, para los hornos de vigas móviles, que constituyen el cuello de botella de los trenes de laminación y, por consiguiente, resultan determinantes para su capacidad de producción, puede estimarse una producción media de 570 toneladas por hora, es decir, superior a la indicada por la demandante. En opinión de esta última, ello habría debido llevar a la Comisión, cuando menos, a realizar un examen minucioso de la capacidad controvertida antes de resolver de manera definitiva sobre su solicitud formulada con arreglo al artículo 14 de la Decisión nº 2794/80.

En cambio, la Comisión opina que, en todo caso, podía tomar como base las cifras obtenidas por sus funcionarios durante una inspección realizada en la empresa demandante en 1980, tras la primera corrección de la declaración de la demandante. A su juicio, el dictamen de Kawasaki en modo alguno podía dar lugar a una nueva rectificación, ya que tan sólo se refería a la capacidad teórica desde un punto de vista técnico, pero no a la producción máxima posible a efectos del formulario 2/61, que depende de la estructura de producción concreta planificada en cada caso y de las condiciones técnicas concretas imperantes durante el año de que se trate. Además, dicho dictamen se limitaba a hacer una predicción sobre las posibilidades de producción en el futuro. Adicionalmente, la Comisión recuerda que la demandante ya sostuvo la postura según la cual su capacidad ascendía, ya entre 1977 y 1980, al volumen indicado por ella, lo que dio lugar a sendos litigios, resueltos en el marco de procedimientos diferentes, sobre el consiguiente incremento de la producción de referencia con arreglo al apartado 3 del artículo 4 de la Decisión

nº 2794/80. Ahora bien, según la Comisión, lo que desde luego no es posible es recurrir a las dos medidas a un mismo tiempo: la aplicación de dicha disposición, por un lado, y del artículo 14, por otro. En efecto, según la Comisión, en el caso de que se hubiera procedido, de acuerdo con los datos sobre capacidad aportados por la demandante, a un incremento de la producción de referencia para el primer trimestre de 1981 con arreglo al apartado 3 del artículo 4, algo, por lo demás, que la demandante no intentó obtener por medio de recurso, se habrían obtenido unas cuotas –como resulta de un cálculo efectuado por la Comisión– con arreglo a las cuales la utilización de la capacidad de la demandante sólo sería un 6,4 % menor que la media comunitaria, con lo que tampoco se habría cumplido el requisito que la Comisión considera determinante para la aplicación del artículo 14.

b) A mi entender, tampoco a este respecto cabe suscribir la postura de la Comisión.

aa) Si –como parecen sugerir sus explicaciones mencionadas en último lugar– la Comisión advierte *problemas de admisibilidad* en este contexto por lo que respecta a las críticas a la aplicación del artículo 14 en función de la apreciación de la capacidad, y más concretamente en relación con el hecho de que, en un procedimiento diferente (asunto 119/81 [2]), la demandante consideró apropiado un aumento de la producción de referencia con arreglo al apartado 3 del artículo 4 alegando que ya en los años 1977 a 1979 la capacidad del tren de laminación nº II se elevaba a 459.000 toneladas mensuales, pese a lo cual se abstuvo de impugnar, por el mismo motivo, la comunicación de las cuotas para el primer trimestre de 1981, resulta difícil adherirse a su punto de vista a este respecto. No acabo de entender, en principio, cómo puede deducirse, en función de la táctica empleada y las alegaciones formuladas en otro procedimiento, la inadmisibilidad de un argumento en el presente procedimiento, a todas luces autónomo. En consecuencia, el hecho de que la Decisión por la que se establecieron las cuotas para el primer trimestre de 1981 no fuera impugnada invocando el apartado 3 del artículo 4 de la Decisión nº 2794/80 –lo que tal vez se deba a la promesa de un alto funcionario de la Comisión, supuestamente realizada en marzo de 1981, a la que tendré que volver a referirme en relación con el asunto 312/81, según la cual se solucionarían los problemas de la demandante durante el primer trimestre de 1981, o tal vez también a la consideración de que resulta difícil de probar en el momento actual la existencia de una capacidad más elevada entre 1977 y 1979– permite concluir, a lo sumo, que puede considerarse acreditada con carácter definitivo la evaluación de la capacidad de la demandante entre 1977 y 1979 realizada por la Comisión. En cambio, no cabe deducir de ello ninguna conclusión definitiva sobre la magnitud de la capacidad de la demandante a comienzos de 1981, por lo que no puede impedirse a ésta invocar ahora el artículo 14, cuya aplicación no depende de ninguna capacidad anterior, sino de la existente durante el trimestre objeto de litigio. Además, estoy convencido de que si se hubiera llegado, con arreglo al apartado 3 del artículo 4, a aplicar un aumento de la

[2] *Ibidem.*

producción de referencia de la magnitud calculada por la Comisión, tampoco habría podido excluirse *a priori* la aplicación del artículo 14, debido precisamente a que no se habría podido negar la existencia de dificultades excepcionales por el solo hecho de que la tasa de utilización de la capacidad de la demandante se hubiera situado sólo un 6,4 % por debajo de la media comunitaria.

bb) De lo que no cabe duda es de que, para la apreciación del punto de litigio de que se trata, no tienen ninguna utilidad ni el hecho de que la demandante indicara durante años una capacidad diferente en el formulario 2/61 ni la sentencia en el asunto 119/81, [3] en la que también figuran determinados datos sobre las capacidades de la demandante.

En efecto, resulta comprensible que, en unos momentos en los que, debido a las dificultades por las que atravesaba el mercado del acero, no era posible ni mucho menos aprovechar plenamente sus instalaciones, la demandante no se esforzara por determinar con precisión su capacidad de producción, de modo que tal vez facilitara por descuido informaciones falsas, ya que, por entonces, aún no se percibía la importancia de estos datos. En el caso de que proceda imponer sanciones *por ello*, debería hacerse con arreglo al artículo 47 del Tratado CECA; en cambio, la imposición de sanciones adicionales ciñéndose a las comunicaciones efectuadas –la demandante ha mostrado cuál sería, según sus cálculos, la magnitud de los perjuicios económicos que ello le causaría– sería excesiva e injustificada. Así pues, en un caso como éste debe ser en principio posible rectificar las comunicaciones anteriores y –siempre que existan elementos de juicio suficientes– reclamar su modificación.

En relación con la sentencia en el asunto 119/81, [4] lo más importante es que, en dicho procedimiento, se trató exclusivamente sobre la correcta aplicación del apartado 3 del artículo 4 de la Decisión nº 2794/80, es decir, sobre la producción máxima posible de la demandante entre 1977 y 1979. Por más que las pruebas aportadas por la demandante a este respecto no se consideraran suficientes, en particular, por el hecho de que en las conclusiones finales del informe pericial aportado se hiciera mención de un *aumento* posible de la capacidad, en modo alguno ello demuestra que lo mismo tenga que suceder en relación con la aplicación del artículo 14 de la Decisión nº 2794/80, que depende de la capacidad demostrable a comienzos de 1981 y de su tasa de utilización.

cc) En mi opinión, no se puede negar que los informes aportados por la demandante, así como sus complementos –el informe elaborado conjuntamente por CRM y Kawasaki Steel Corporation el 1 de mayo de 1981, el informe de Kawasaki de la misma fecha, el informe del Profesor Jeschar de 12 de enero de 1982 con su anexo de 2 de febrero de 1982 y la carta del proveedor de los hornos de vigas móviles de la deman-

[3] *Ibidem.*

[4] *Ibidem.*

dante de 15 de febrero de 1982, así como el informe adjunto sobre una prueba de producción realizada en diciembre de 1981–, aunque se trate de documentos que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, no constituyen más que «alegaciones de las partes», contienen indicios suficientemente serios como para poner en tela de juicio la capacidad considerada por la Comisión (355.000 toneladas mensuales), por lo que deberían haber movido a la Comisión a reconsiderar la cuestión de la capacidad.

Ante todo, no es cierto que los informes de CRM y Kawasaki se referían únicamente a la capacidad teórica, por lo que no permiten extraer ninguna conclusión con respecto a la producción máxima posible en el sentido del formulario 2/61, única magnitud pertinente para la Comisión. En efecto, en el informe conjunto de CRM y Kawasaki se afirma expresamente que se tuvieron en cuenta el suministro de productos semielaborados, la estructura de la demanda durante 1980 –industria automovilística y fabricantes de tubos– y las instalaciones conectadas antes y después del tren de laminación; además, el informe especial de Kawasaki se elaboró sobre la base de cinco escenarios de actividad diferentes en la empresa de la demandante, teniendo en cuenta también, a este respecto, el plan de producción real.

Según este último informe, en el que se basa principalmente la demandante, es posible alcanzar una producción del tren nº II, dependiendo del escenario de actividad que se considere –estructura de la producción y calidad de los productos utilizados–, de entre 427.000 y 487.000 toneladas mensuales, afirmándose además, en las «conclusiones» del informe conjunto, que, si se parte de una producción del horno de 506 toneladas por hora, la producción total podría ascender a 5.844.000 toneladas anuales, es decir, a 487.000 toneladas mensuales. A juzgar por el contenido general del informe, esto no debe considerarse como una simple «previsión», sino como una posibilidad real. A este respecto, la referencia a la norma japonesa no constituye en modo alguno un punto vulnerable, ya que el tren de laminación de la demandante fue construido con arreglo a un modelo japonés. Durante la vista, la demandante aclaró asimismo que, de acuerdo con dicho informe pericial, si se parte de las condiciones de producción concretas del primer trimestre de 1981 y se aplica una deducción para tener en cuenta la producción de acero fino, cabe considerar realista una producción mensual de 430.000 toneladas.

Aunque, por otra parte, es indiscutible que en el informe elaborado conjuntamente por CRM y Kawasaki sólo se menciona una producción anual máxima posible de 4.050.000 toneladas, es decir, 337.500 toneladas mensuales, así como de la posibilidad de aumentar dicha cifra, tampoco puede ignorarse que, para llegar a ella, se partió de una producción de los hornos de vigas móviles, que a todas luces resultan determinantes para la capacidad de producción del tren de laminación, de 405 toneladas por hora, lo que constituía la producción *mínima* garantizada por el proveedor de los hornos. Ahora bien, el informe Jeschar, elaborado tras la realización, en diciembre de 1981 y enero de 1982, de pruebas de capacidad en las que participó la empresa

proveedora y teniendo en cuenta condiciones marginales que permitiesen una explotación duradera, acredita que los hornos de vigas móviles habrían podido tener, en condiciones de explotación diferentes, una capacidad efectiva bastante superior a 500 toneladas por hora, y que puede confiarse en que, a la larga, ambos hornos alcancen una producción de 600 toneladas por hora cada uno. También la empresa proveedora de los hornos confirma, en una carta de 15 de febrero de 1982, que, según ensayos realizados, en los que se pusieron en funcionamiento los hornos en condiciones normales teniendo en cuenta distintas condiciones de producción, se obtuvieron producciones en algunos casos superiores a 600 toneladas por hora; en todo caso, según dicha empresa, puede partirse de la base de que los hornos están en condiciones de alcanzar una producción de 570 toneladas por hora de forma duradera. Sin lugar a dudas, ello otorga cierta consistencia al informe, que la Comisión no puede contradecir simplemente remitiéndose, por primera vez durante la vista, es decir, seguramente demasiado tarde, a una carta del director de CRM de octubre de 1982 según la cual durante una reciente visita efectuada a Japón, se pudo comprobar que las empresas japonesas con hornos más o menos del mismo tipo sólo producían 300 toneladas por hora.

c) En la medida en que estas consideraciones justifiquen la conclusión de que la Decisión adoptada por la Comisión en relación con el artículo 14 de la Decisión nº 2794/80 adolece también de un vicio, por el hecho de que la Comisión, pese a la existencia de indicios terminantes, no examinó la capacidad del tren de laminación nº II de la demandante, por lo que no puede estar segura de que la tasa de utilización de su capacidad durante el primer trimestre de 1981 no fuera, a pesar de todo, inferior en más de un 10 % a la media comunitaria, no es preciso, en realidad, analizar el otro argumento alegado en las observaciones escritas, a saber, el no haber considerado la capacidad del tren de laminación nº I, al que, por lo demás, la demandante no volvió a referirse durante la vista. Pero aunque así se hiciera, las críticas *a este respecto* resultan, a todas luces, difícilmente admisibles. En efecto, es evidente que, a la hora de considerar la tasa de utilización de la capacidad de una empresa también en el marco del artículo 14, sólo resultan pertinentes las capacidades con cuyo aprovechamiento pueda contarse, en condiciones normales, en un futuro próximo. Sin embargo, no puede decirse que tal sea el caso del tren nº I de la demandante, en la medida en que se declaró expresamente que dicho tren dejó de funcionar en 1974, habiendo sido asumidas sus funciones por el nuevo tren nº II.

3. Por tanto, en relación con el asunto 303/81 puede afirmarse que la solicitud formulada en él resulta fundada, por un lado, porque la Comisión basó su Decisión relativa al artículo 14 sólo en la tasa de utilización de la capacidad de la demandante y, por otro, porque, pese a la existencia de indicios terminantes, la Comisión se abstuvo de proceder a un examen de la capacidad de la demandante, que con toda probabilidad la habría llevado a la conclusión de que, durante el primer trimestre de 1981, la tasa de utilización de la capacidad de la demandante, debido a las cuotas que le

habían sido impuestas, fue inferior en más de un 10 % a la tasa de utilización media de la Comunidad.

II. En lo que respecta al asunto 312/81, relativo a la Decisión por la que la Comisión impuso una multa a la demandante por superar su cuota de producción durante el primer trimestre de 1981

1. Si se comparte mi apreciación del asunto 303/81, es decir, si se propugna la anulación de la Decisión por la que la Comisión denegó la aplicación del artículo 14 de la Decisión nº 2794/80 a la demandante, resulta evidente que la Decisión por la que se le impuso una multa tampoco puede mantenerse. En efecto, en este caso, la Comisión debe examinar de nuevo la aplicación del artículo 14 para el primer trimestre de 1981, lo que puede llevarla a la conclusión de que la cuota de producción de la demandante debería ser más elevada. De ello podría desprenderse una menor superación de la cuota y, en consecuencia, una multa más reducida e incluso, tal vez –en el caso de que se considere justificado un aumento de la cuota de tal magnitud que equivalga a la producción efectiva de la demandante–, la total improcedencia de imponer una multa a falta de infracción del artículo 9.

2. No obstante, está claro que no debemos contentarnos con esta consideración, por lo que examinaré también, con carácter subsidiario, las alegaciones formuladas, en particular, en el marco del asunto 312/81.

Dichas alegaciones se basan exclusivamente en una supuesta promesa, realizada por el jefe de gabinete del miembro de la Comisión competente en materia de régimen de cuotas del acero, de solucionar el problema derivado para la demandante de la superación de su cuota de producción durante el primer trimestre de 1981. Si bien en los escritos presentados por la demandante en el presente procedimiento se alega también la ilegalidad de la Decisión general nº 2794/80, no es preciso profundizar aquí ni sobre esta cuestión ni sobre los múltiples problemas de admisibilidad en parte relacionados con ella, ya que, durante la vista, la demandante declaró expresamente que, tras tener conocimiento de la sentencia en el asunto 119/81, [5] desistía del motivo basado en la ilegalidad de la Decisión nº 2794/80.

3. Por lo que respecta a la *promesa* que se hizo a la demandante y de la que, según ésta, se desprende la ilegalidad de la Decisión por la que se le impuso una multa, se ha expuesto lo siguiente.

El 20 de marzo de 1981, la demandante fue invitada a participar en una reunión con objeto de preparar las medidas de regulación aplicables a partir del 30 de junio de 1981, en el marco de las cuales las principales empresas siderúrgicas debían acordar restricciones voluntarias de la producción. La demandante afirma no haber tenido la intención de asistir a dicha reunión, ya que temía no obtener una cuota equitativa del contingente de producción que debía acor-

[5] *Ibidem*.

darse. También según la demandante, la Comisión, que ya había manifestado con anterioridad que el régimen de cuotas con arreglo al artículo 58 del Tratado CECA expiraría en todo caso el 30 de junio de 1981, estaba muy interesada en implantar, a partir de dicha fecha, un régimen voluntario y, en consecuencia, en la participación de la demandante en las mencionadas conversaciones previstas al efecto. Esa es la razón, a juicio de la demandante, de que, el 19 de marzo de 1981, el jefe de gabinete del miembro de la Comisión competente en materia de régimen cuotas se pusiera en contacto telefónico con la demandante en nombre y por encargo de éste –la demandante utiliza, a este respecto, la expresión jurídica «en calidad de mensajero»–, obteniendo su compromiso de participar en las conversaciones a cambio de la promesa –en cierto modo, como compensación por las desventajas que la demandante esperaba sufrir como consecuencia del nuevo régimen– de solucionar el problema derivado de la superación de la cuota de producción de la demandante durante el primer trimestre de 1981. Posteriormente, la demandante, que, confiando en dicha promesa, se abstuvo asimismo de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra la Decisión por la que se fijaron las cuotas para el primer trimestre de 1981, participó en las conversaciones previstas, en las que se consiguió llegar a un acuerdo parcial. Según la demandante, en estas circunstancias la Comisión no podía retractarse unilateralmente del acuerdo alcanzado e imponerle una multa sin solucionar su problema.

La Comisión no niega –así he entendido yo sus declaraciones durante la vista– que el mencionado jefe de gabinete hablara con la demandante de solucionar su problema («to solve the problem»). Sin embargo, sostiene fundamentalmente que, dado que el artículo 9 establece de forma imperativa la imposición de multas en caso de superación de las cuotas de producción, en ningún caso pudo realizar la promesa de no imponer una multa ni siquiera en caso de superación de la cuota, lo que, a su juicio, es suficiente para demostrar la *inadmisibilidad* de dicha alegación por no ser pertinente. La Comisión añade que, en realidad, no es posible determinar qué es lo que supuestamente se prometió, por lo que falta, para suponer la existencia de una promesa vinculante, la certeza requerida por el Derecho administrativo y, por tanto, también falta la exigida voluntad de obligarse. Por otra parte, la Comisión niega que –suponiendo que el jefe de gabinete tuviera la intención de realizar una promesa vinculante– el miembro de la Comisión competente en materia de régimen de cuotas diera a su jefe de gabinete instrucciones en el sentido indicado y sostiene que, en todo caso, resulta relevante la jurisprudencia según la cual las promesas verbales realizadas por funcionarios deben ser formalmente aprobadas por los servicios competentes. Por último, según la Comisión –suponiendo que se prometiera la solución del problema de la demandante mediante un aumento de las cuotas–, una promesa entendida en este sentido no puede considerarse válida en ningún caso, por no haberse realizado, como es prescriptivo, por escrito.

4. a) Por lo que respecta a esta controversia, tengo muchas dudas en calificar la alegación de la demandante de inadmisible por no ser pertinente.

Desde luego es cierto que, en caso de superación de las cuotas, es imposible no imponer una multa, ya que la Decisión nº 2794/80 no deja ningún margen de apreciación a este respecto, sino que, por el contrario, la imposición de una multa es la consecuencia automática e imperativa de una superación de las cuotas. Sin embargo, no debe olvidarse que, con arreglo al artículo 36 del Tratado CECA, en un procedimiento referido a una sanción de este tipo pueden alegarse las decisiones cuya inobservancia se reprocha, es decir, en el presente caso –como la propia Comisión parece reconocer– la Decisión de base por la que se fijaron las cuotas y las decisiones complementarias, como por ejemplo la Decisión adoptada con arreglo al artículo 14 de la Decisión nº 2794/80. Ahora bien, en este ámbito sí que resultan de todo punto posibles las promesas, ya se refieran al aumento de la producción de referencia, con arreglo al apartado 3 del artículo 4, sobre la base de informaciones más recientes para la apreciación de la capacidad de la demandante, o a la aplicación del artículo 14 y al reconocimiento de dificultades excepcionales para la demandante como consecuencia del régimen de cuotas. Así pues, basta con interpretar de la manera adecuada las alegaciones de la demandante para disipar las reservas en cuanto a su carácter fundado, ya que si, tras el correspondiente examen, se pone de manifiesto que la Decisión por la que se fijaron las cuotas fue inválida por no haber sido modificada, en contra de las promesas realizadas, ello conduciría también a la anulación de la Decisión por la que se impuso la multa.

b) Asimismo, me cuesta trabajo adherirme a la tesis de la Comisión según la cual la declaración controvertida fue tan imprecisa, por su contenido objetivo, que en modo alguno pueden derivarse de ella efectos jurídicos. En el momento de realizarse –poco antes del final del primer trimestre–, era ya evidente que la demandante superaría la cuota que se le había asignado inicialmente, y, por tanto, también que se le impondría una sanción. A todas luces, éste era el «problema» de la demandante que debía solucionarse. Ahora bien, si se prometió una solución –evitar la imposición de sanciones–, sólo podían considerarse las dos vías ya mencionadas: o bien una reconsideración, con arreglo al apartado 3 del artículo 4, de la Decisión por la que se fijaban las cuotas, que por entonces todavía no era definitiva –únicamente lo fue, como se ha mencionado al principio, a raíz de la Decisión individual de 1 de abril de 1981–, y, con ella, de la apreciación controvertida de la capacidad de la demandante, o bien la aplicación del artículo 14, con el consiguiente reconocimiento de las dificultades excepcionales aducidas por la demandante. De hecho, esto debería impedir negar que la promesa fuera precisa y, por tanto, que tuviera eficacia jurídica alguna.

c) En definitiva, y por diversas razones, se impone la impresión de que la alegación a la que me estoy refiriendo no puede contribuir a que prospere el recurso.

aa) Ya es más que dudoso que la demandante haya demostrado de manera suficientemente concluyente que la promesa procediera del miembro competente de la Comisión, por delegación de ésta, para adoptar este tipo de decisiones (modificaciones de

las cuotas). Efectivamente, en el escrito de la demandante de 26 de julio de 1981, dirigido al mencionado jefe de gabinete, se indica que «en las conversaciones que *usted* mantuvo con nosotros antes del comienzo de las negociaciones Eurofer II [...] nos aseguró *usted* que la Comisión [...] solucionaría [...] la superación de nuestras cuotas durante el primer trimestre de 1981». Es cierto que, posteriormente, en los escritos presentados en el procedimiento se declaró que dicha manifestación se realizó inmediatamente después de una conversación telefónica de dicho jefe de gabinete con el miembro de la Comisión competente y que, dado que el jefe de gabinete se había referido a dicha conversación telefónica, procede concluir que transmitió, en calidad de mensajero, una comunicación del miembro competente de la Comisión. No obstante, esto es algo que no se puede demostrar, ni siquiera mediante el testimonio de los interlocutores de dicho jefe de gabinete en el domicilio de la demandante, pues ninguno de ellos pudo realizar ninguna afirmación con respecto al contenido de la conversación telefónica celebrada por el jefe de gabinete con el miembro de la Comisión, sobre la cual la Comisión afirma con insistencia que no tuvo el sentido que le da la demandante. Así pues, en el presente caso parece efectivamente que es aplicable la jurisprudencia según la cual una promesa realizada por un funcionario debe ser formalmente aprobada por los servicios competentes (asunto 21/64 [6]), aprobación que, sin embargo, no ha sido alegada ni demostrada.

bb) También cabe dudar que efectivamente existiera la intención de realizar una declaración *vinculante*. Si la demandante interpretó la manifestación de que se solucionaría su problema en el sentido de que con ello se le prometía una *compensación*, en el marco del primer trimestre de 1981, por las desventajas que esperaba que resultarían para ella de un acuerdo voluntario sobre restricciones de la producción con posterioridad al 30 de junio de 1981, en mi opinión no se trata de una interpretación demasiado plausible. No consigo llegar a imaginar en la práctica un «negocio» –como lo denominó la demandante– como éste; porque no me cabe en la cabeza que la Comisión pudiera realizar una promesa concreta sin tener ninguna garantía del éxito del resultado de las negociaciones sobre Eurofer II, toda vez que la demandante podía hacer todo lo posible por eludir las eventuales desventajas que se derivarían para ella de un sistema voluntario, de modo que no había razón para aceptarlas como un hecho cierto.

cc) En cambio, si se parte de la base de que la persona de que se trata tenía la intención de realizar una promesa vinculante, de modo que –según el tenor de la sentencia en el asunto 71/74 [7]– podía creerse que existía un compromiso vinculante por parte de la Comisión, no por ello dejaría de tener fundamento la objeción de que la promesa

[6] Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1965, Macchiorlati Dalmas e Figli/Alta Autoridad (21/64,↔ Rec. p. 227).

[7] Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1975, Frubo/Comisión (71/74, Rec. p. 563).

carece en todo caso de eficacia jurídica, al haberse tratado tan sólo de una declaración *verbal*. Ya he dejado claro que la única posibilidad de solución de los problemas de la demandante radicaba en una modificación de la Decisión por la que fijaban las cuotas para el primer trimestre de 1981. Ahora bien, a tal efecto es necesaria una decisión en el sentido del artículo 15 del Tratado CECA; dado que, para ello, de conformidad con el artículo 1 de la Decisión nº 22/60, de 7 de septiembre de 1960 (DO 1960, B 61, p. 1248), se requiere la forma escrita, incluso una promesa en tal sentido sólo puede considerarse válida –al igual que sucede, como ha puesto de manifiesto la Comisión, en el Derecho nacional– si se realiza por escrito y no sólo, como en el presente caso, en el marco de una conversación telefónica.

d) En consecuencia, procede señalar, en relación con el asunto 312/81, que el único motivo mantenido en *dicho* procedimiento no permite obtener la anulación de la Decisión por la que se impuso la multa. En cuanto a la pretensión, con carácter subsidiario, de obtener una *reducción* de la multa –suponiendo que, no obstante el tenor del artículo 9 de la Decisión nº 2794/80, el Tribunal de Justicia tenga la facultad de hacerlo con arreglo al artículo 36 del Tratado CECA–, procede señalar, por otra parte, que, en el presente caso, no existe ninguna razón para estimarla, en la medida en que, en realidad, la demandante no formuló ninguna alegación específica al respecto y que tampoco se perciben de oficio argumentos inequívocos en dicho sentido.

III. En virtud de todo lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo los dos asuntos de que se trata en el presente procedimiento:

De conformidad con lo solicitado por la demandante, procede anular la Decisión de la Comisión, de 19 de octubre de 1981, por la que se denegó la solicitud de la demandante formulada con arreglo al artículo 14 de la Decisión nº 2794/80/CECA de la Comisión. Por consiguiente –dado que todavía no puede considerarse definitiva la fijación de las cuotas de producción de la demandante para el primer trimestre de 1981–, también debe anularse la Decisión de la Comisión de 28 de octubre de 1981, por la que se impuso una multa a la demandante por superar la cuota de producción aplicable para el primer trimestre de 1981. Así pues, procede condenar a la Comisión al pago de las costas.