CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 28 de junio de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante el presente recurso, Hoogovens somete a este Tribunal, en aplicación del artículo 33 del Tratado CECA, la Decisión individual C (87) 2031 de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 10 de noviembre de 1987, mediante la cual el ejecutivo de Bruselas le impuso una multa de 767 850 ecus por haber superado las cuotas de producción y de entrega que se le atribuyeron para el segundo y el tercer trimestres de 1985.

Principalmente, la demandante solicita al Tribunal de Justicia la anulación, total o parcial, de la misma Decisión; subsidiariamente, una reducción —equitativa— de la multa.

2. La normativa CECA en materia de cuotas de producción de algunos productos para las empresas de la industria siderúrgica es bien conocida por el Tribunal de Justicia, que ha sido llamado a interpretarla en varias ocasiones. [1]

Por consiguiente, puedo limitarme a recordar que la Decisión individual impugnada se basa en la Decisión general nº 234/84/CECA de la Comisión, de 31 de enero de 1984 (DO L 29 de 1.2.1984, p. 1); señalaré en particular lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12: «A las empresas que superen sus cuotas de producción o la parte de estas cuotas que pueda entregarse en el mercado común se les impondrá una multa igual, en general, a 100 ecus por tonelada de exceso» *(traducción no oficial).*

3. Refiriéndome ahora a los hechos, no se discute que Hoogovens superó en la medida imputada las cuotas que se le atribuyeron. La misma demandante lo admite y plantea varias alegaciones para justificar dicho exceso.

4. Para una más amplia exposición de las alegaciones de las partes, remito a este Tribunal al informe para la vista.

5. La demandante mantiene fundamentalmente que la Decisión de aplicación de la multa no está motivada correctamente. Advirtamos que el defecto de motivación no se alega con relación a la afirmación de la infracción, sino únicamente en cuanto a la determinación de la multa. En particular Hoogovens alega que:

1) La Comisión no indicó en la Decisión ni las circunstancias ni los criterios en los cuales se basó para determinar el importe de la multa.

2) La Comisión ocultó dichos criterios hasta el punto de que no se advirtiera el vicio oculto en la misma Decisión, es de-

* Lengua original: italiano.

1 — Véanse especialmente las sentencias de 10 de diciembre de 1986, Sideradria/Comisión (41/85, Rec. 1986, p. 3917), y de 24 de septiembre de 1987, Porto Nogaro/Comisión (340/85, Rec. 1987, p. 3575).

cir, la existencia de una discriminación en el ejercicio del *ius puniendi* y que se comprueba al comparar el importe de la multa impuesta a Hoogovens y el de las multas que se impusieron, el mismo día, a otras empresas siderúrgicas.

6. Examinemos el primer término de la alegación. ¿Está verdaderamente viciada la Decisión por defecto de motivación?

7. Desde un punto de vista general, me parece evidente que las exigencias de la motivación de una decisión por la que se impone una multa son diversas de las de una decisión por la que se declara una infracción. Para poder declarar válidamente la existencia de una infracción es necesario, por una parte, un conjunto de comprobaciones de hecho y de Derecho, las cuales, por otra parte, deben sustentarse en un razonamiento lógico, que revele con claridad los criterios utilizados. Y ello, evidentemente, con el fin de permitir al interesado apreciar la corrección de las deducciones efectuadas y al Tribunal de Justicia examinar el ejercicio de la autoridad de la que procede la disposición impugnada y actuar contra ella si procede.

El estándar de dicha motivación me parece mucho más elevado que el exigido para la motivación de la cuantificación de la multa impuesta.

Normalmente, existe en efecto una «pena legal», dentro (o, en algunos casos, incluso fuera) de la cual la autoridad competente elige el *quantum* de la pena que hay que aplicar en el caso concreto, en función de ciertos criterios que ella aprecia y que, evidentemente, a condición de que sean reconocibles por las empresas y por el Tribunal de Justicia, difícilmente podrá examinar éste (salvo discriminación manifiesta o probada).

Ahora bien, tal como recordó ya mi predecesor, el Abogado General Sr. Reischl, en sus conclusiones en el asunto Lucchini contra Comisión (sentencia de 19 de octubre de 1983, 179/82, Rec. 1983, p. 3083), el margen de apreciación del que dispone la Comisión en la determinación de la multa en el caso de exceso de las cuotas de producción y de entrega se deduce de la combinación de lo dispuesto por el apartado 4 del artículo 58 del Tratado CECA y por el artículo 9 de la Decisión general nº 2794/80 (en el caso de autos, artículo 12 de la citada Decisión general nº 234/84/CECA, que constituye el *jus superveniens*). De las observaciones expuestas por el Abogado General, así como de la posición asumida por el Tribunal de Justicia, en particular en los apartados 7 y 8 de la sentencia Lucchini, se deduce el cuadro normativo. En concreto, la Comisión autolimitó los poderes que le atribuye el apartado 4 del artículo 58 del Tratado CECA, estableciendo que en todos los casos de exceso de cuotas fijará una multa igual, en general, a 100 ecus por tonelada de exceso, salvo casos excepcionales que justifiquen la aplicación de una suma diversa. Y el Tribunal de Justicia precisó claramente: «La Comisión podía disciplinar el ejercicio del propio poder discrecional estableciendo dicha norma, que responde a exigencias de igualdad, dejando sin embargo la posibilidad de tener en cuenta las situaciones excepcionales». «De ahí resulta que la Comisión está obligada a proponer una *motivación específica* (la cursiva es mía) sólo en los casos excepcionales en los que aplica un tipo diverso del tipo normal» *(traducción provisional).*

La *ratio* de esta exigencia se deduce de las palabras del Tribunal de Justicia, y en particular de la referencia a la exigencia de igualdad. Con otras palabras: cuando la Comisión se aparta de la aplicación del tipo normal que asegura por sí mismo dicha igualdad, debe, en nombre de esa misma exigencia, suministrar una motivación más diáfana («motivación específica»).

8. Llegamos de este modo a una primera conclusión: no es necesaria una motivación específica cuando la Comisión, considerando que la gravedad de la infracción corresponde a la regla general, por la inexistencia de circunstancias que justifiquen una excepción al tipo general, aplique el mismo tipo general. Esto constituye una confirmación de lo que hemos señalado precedentemente, es decir, que la motivación del importe de la multa fijada en un caso concreto está, por su naturaleza, sujeta a exigencias menos rigurosas que la motivación de la afirmación de la infracción.

9. Al mismo tiempo, esta conclusión nos induce a pronunciarnos sobre dos aspectos ulteriores. En primer lugar: ¿la exigencia de motivación específica es aplicable en abstracto incluso en el caso de que se aplique un tipo más bajo que el general?; en segundo lugar, y si la respuesta es afirmativa, ¿ha cumplido la Comisión, en el caso de autos, dicha exigencia?

10. En cuanto al primer aspecto, no pienso que pueda mantenerse seriamente que la aplicación por sí misma de un tipo inferior al general exima a la Comisión de la obligación de cualquier motivación. Más bien es cierto que la situación es distinta en el caso de que el tipo aplicado sea más alto que el general, en particular en el caso previsto en el párrafo 2 del artículo 12 de la Decisión general nº 234/84/CECA, antes mencionada. Parece aquí evidente que la Comisión deberá justificar de modo todavía *más completo* las razones que la han inducido a aplicar una *multa más elevada.* Pero que una motivación, aunque sea sucinta, sea necesaria también en el caso que nos ocupa de multa menos elevada, aunque sólo fuera por eliminar posibles reclamaciones por diferencia de trato, y en resumidas cuentas discriminatorio, me parece evidente. Semejante planteamiento creo que es el único que puede respetar la *ratio decidendi* de la citada sentencia Lucchini.

Repito, sin embargo, que en tal caso la empresa a la que se impone la multa tiene derecho a conocer *a grandes rasgos* las razones por las que se beneficia de una reducción de multa. Me parece que hay que excluir que la Comisión deba hacer algo más que indicar de manera suficientemente comprensible las razones de la reducción aplicada. Si es cierto que una motivación específica no es necesaria para la imposición *de plano* del tipo general, no es pensable que la aplicación de una multa más favorable a la empresa se someta a una obligación de motivación que vaya más allá de la exigencia de comprensión y de transparencia para la empresa y para el Tribunal de Justicia.

11. Examinando ahora el segundo aspecto, es decir, si, en el caso de autos, Hoogovens ha podido conocer las razones por las cuales se ha beneficiado de una reducción de multa en relación con la que le habría sido aplicable normalmente —repito, sin necesidad de motivación específica—, la Comisión sostiene que la respuesta se contiene en el penúltimo apartado del último considerando de la Decisión impugnada: «Considerando que, a la vista de los datos apreciados en el curso de las inspecciones efectuadas en el procedimiento de infracción, procede fijar

una multa de 50 ecus por tonelada de exceso» *(traducción no oficial).*

Sin embargo la misma Comisión, con gran honradez, ha tenido que reconocer en la vista que dicha motivación quizá sea demasiado sucinta. Estoy de acuerdo con esta última observación de la Comisión.

12. No pienso, en efecto, que la frase empleada por la Comisión cumpla las exigencias, aun reducidas al mínimo, de motivación, en la medida que habría sido necesaria en el caso de autos. No me parece que una simple alusión a los datos apreciados en el curso de la investigación efectuada durante el procedimiento de infracción permita a la sociedad Hoogovens y todavía menos al Tribunal de Justicia conocer, de manera suficientemente comprensible, sin restricciones y además de modo que ahuyente las dudas legítimas sobre la subsistencia de discriminaciones, las razones de la reducción de multa.

13. Y para ello quisiera ser extremadamente claro. La circunstancia de que la Comisión imponga varias multas a varias empresas siderúrgicas, incluso simultáneamente, no tiene la consecuencia de crear a cargo de la Comisión la obligación de proceder en las diversas decisiones a comparaciones explícitas entre las circunstancias atenuantes que justifican en los diversos casos las reducciones de multa que se concedan. En este sentido, suscribo íntegramente la afirmación contenida en la dúplica de la Comisión. Y añado que la Comisión recibió del apartado 4 del artículo 58 del Tratado CECA la misión específica, en caso de infracción por parte de las empresas de las decisiones tomadas en aplicación del mismo artículo, de imponer multas. No recibió como tarea redactar un manual sobre la manera en que ella desempeña dicha misión. Disiento en ello de la demandante cuando, en su escrito introductorio, pretende nada menos que la política perseguida por la Comisión con la imposición de las multas aparezca en los considerandos de cada decisión. Estoy convencido de que, con tal que al velar sobre el cumplimiento de la normativa adoptada la Comisión no haga de ella una aplicación incorrecta —en particular violando el deber de motivación y el principio de igualdad—, es ajeno a su misión proceder a una información pormenorizada en cada decisión de aplicación de las razones por las que, en otros casos, no aplicó el tipo general a otras empresas.

14. Con esta premisa, necesaria para evitar interpretaciones exageradas de mi pensamiento, no creo que en el caso de autos pueda estimarse que la Decisión controvertida propone una motivación suficiente de por sí en cuanto a los criterios seguidos por la Comisión, y ello prescindiendo de cualquier referencia a las multas impuestas por otras decisiones a empresas de la competencia. Para convencerse de ello basta señalar que un enunciado del tipo «a la vista de los datos apreciados en el curso de la investigación efectuada en el procedimiento de infracción» es, por un lado, una *perogrullada* (se da por descontado, en efecto, que la Comisión se ha basado en los resultados de las investigaciones efectuadas en el caso de autos y no ya en «rumores», «presuposiciones» o, todavía peor, en los resultados de una investigación en materia de antidumping o de competencia...) y, por otro, de tal manera *genérico,* que no ofrece ninguna ayuda para la comprensión de las verdaderas razones de la reducción de la multa.

15. Bien cierto es que a este respecto la demandada mantiene que la Decisión controvertida contiene datos suficientes para que Hoogovens comprenda, por simple exclu-

sión de dos circunstancias que la empresa multada afirmó ser atenuantes y que fueron expresamente rechazadas por la Comisión, que la razón de la reducción de la multa se refiere a la tercera alegación planteada por la demandante, es decir, a la *relación entre las cuotas de producción y las partes de las cuotas de entrega* (relación I/P) de los productos siderúrgicos (véase, especialmente, el párrafo 2 del tercer considerando).

El tercer considerando dice lo siguiente (las conclusiones citan el original francés):

«Pero considerando que:

la intención de Hoogovens de comprar cuotas y la imposibilidad en la que se encontró de ejecutar este proyecto no justifican que haga caso omiso de las obligaciones que le incumben en virtud del régimen de cuotas; le incumbía en efecto planificar sus entregas en función de las cuotas disponibles;

las dificultades que Hoogovens venía padeciendo desde mucho tiempo atrás a causa de la relación desfavorable entre la parte de la cuota destinada a ser entregada en el mercado común y la cuota de producción total fueron efectivamente reconocidas por la Comisión y condujeron a esta última a adoptar la Decisión nº 1433/87/CECA, de 20 de mayo de 1987;

el régimen de cuotas es una normativa aplicable por trimestres, lo que excluye la compensación de un trimestre con otro» *(traducción no oficial).*

16. Como se ve, la lectura del párrafo 2 del tercer considerando de la Decisión C (87) 2031 no permite concluir que la circunstancia atenuante que se afirma como fundamento de la reducción de la multa de 100 a 50 ecus por tonelada consista en la relación I/P. Muy al contrario: la formulación elegida por la Comisión induce a pensar que han sido las dificultades sufridas por Hoogovens por la relación desfavorable I/P las que han motivado la adopción de la Decisión nº 1433/87/CECA, de 20 de mayo de 1987. En otros términos: en el párrafo 2 del tercer considerando, lejos de decirse que aquella circunstancia se consideró un atenuante a efectos de la *Decisión controvertida,* se afirma por el contrario su consideración a efectos de *otra y diversa Decisión,* ajena al presente juicio.

Una simple lectura de esta última Decisión ofrece la confirmación definitiva de lo que acaba de señalarse. Mediante ella, en efecto, se autorizaba a las empresas comunitarias que tuvieran una relación I/P desfavorable a elevar la cuota de entrega en el mercado común, cambiando una parte de las cuotas de producción.

Por lo tanto, es evidente que la relación desfavorable I/P, según la Decisión impugnada (apartado 2 del tercer considerando) y también según el tenor de la Decisión nº 1433/87/CECA, ha de rechazarse y no puede admitirse en absoluto como circunstancia relevante a efectos de la reducción de la pena, con la consecuencia de que las consideraciones de la Comisión al respecto parecen más una tentativa de rellenar de algún modo y *a posteriori* una laguna en la motivación (laguna reconocida, por otra parte), que una interpretación razonable de la Decisión impugnada.

Me parece, por consiguiente, que Hoogovens tiene razón cuando mantiene que la lectura de la Decisión *de quo* no permite concluir que la razón de la reducción de la multa consiste en la desfavorable relación I/P. Y debo además señalar al respecto que es seguro que el Tribunal de Justicia no puede llegar a dicha conclusión. Lo cual elimina radical y definitivamente cualquier duda sobre la existencia de un defecto de motivación.

17. En conclusión, pienso que la Decisión impugnada está viciada por un defecto de motivación. Queda por examinar qué consecuencias se derivan de dicha comprobación. Ahora bien, por una parte, la misma demandante no negó la existencia de la infracción y reconoció el exceso de las cuotas que le correspondían: no me parecería justo, por consiguiente, llegar a una total desaparición de la deuda. Por otra parte, la Comisión incumplió sus obligaciones no precisando de manera suficiente los criterios utilizados para la reducción de la multa. En tales condiciones, sugiero a este Tribunal que aplique el apartado 2 del artículo 36 del Tratado CECA y reduzca de manera equitativa la multa impuesta a Hoogovens.

Obviamente, la Comisión cargará con las costas.