

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. FRANCESCO CAPOTORTI
presentadas el 5 de diciembre de 1979 *

Indice

1. Naturaleza de los recursos y motivos invocados	347
2. Las circunstancias de hecho de la Decisión general nº 962/77/CECA de la Comisión	348
3. La Decisión y las medidas subsiguientes	350
4. Los límites del control de la legalidad de la Decisión	351
5. El requisito de la existencia o inminencia de la crisis [letra b) del artículo 61 del Tratado CECA]	353
6. Relación entre el artículo 58 y el artículo 61	356
7. El requisito de la necesidad de la Decisión para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 3 [letra b) del artículo 61]	356
8. El artículo 61 y el nivel de precios mínimos	360
9. La Decisión considerada desde el punto de vista del artículo 2	362
10. La Decisión considerada desde el punto de vista de los artículos 4 y 5	364
11. La imputación de violación de derechos fundamentales	366
12. La imputación de violación del principio de proporcionalidad. Las lagunas del sistema	367
13. El motivo de desviación de poder	372
14. El motivo de vicios sustanciales de forma	373
15. La tesis de la derogación presunta de la Decisión en relación con las empresas participantes en la UCRO	376
16. La cuestión del ajuste a los precios de productores extranjeros	377
17. La cuestión de las eximentes de fuerza mayor, legítima defensa, estado de necesidad	380

* Lengua original: italiano.

18. Problemas particulares suscitados por algunas demandantes	386
19. El nivel de las sanciones pecuniarias	394
20. Conclusión	396

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Los presentes asuntos tienen su origen en los recursos interpuestos, con arreglo al artículo 36 del Tratado CECA, por empresas siderúrgicas de diversos Estados miembros que fabrican redondos para hormigón, para conseguir la anulación de las decisiones individuales mediante las cuales la Comisión les impuso sanciones pecuniarias por infringir la normativa en materia de precios mínimos obligatorios. Esta normativa fue establecida, con arreglo al artículo 61 del Tratado CECA, por la Decisión general n° 962/77/CECA, de 4 de mayo de 1977. Salvo algunas excepciones, las demandantes no niegan haber practicado precios inferiores a los fijados por la Comisión en sus ventas correspondientes al año 1977 (aunque las ventas de las demandantes Rumi y Feralpi tuvieron lugar durante los primeros meses de 1978); la impugnación de la fundamentación de las decisiones individuales controvertidas se refiere únicamente a la cuantía de las subcotizaciones o a las cantidades de producto en proporción a las cuales se calculó la multa. El litigio suscita, pues, fundamentalmente cuestiones de Derecho y, a este respecto, los principales motivos y alegaciones que invocan la mayo-

ría de las demandantes pretenden demostrar que la mencionada Decisión general fue «irregular». La irregularidad es alegada a efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 36, es decir, «en apoyo» de los recursos interpuestos contra las decisiones que impusieron las multas.

Según las empresas interesadas, la Decisión n° 962/77 viola de modo evidente el Tratado y los principios generales del Derecho comunitario y además incurre en desviación de poder y en vicios sustanciales de forma. Con carácter subsidiario (o, en algún caso aislado, con carácter principal) algunas de las demandantes alegaron defectos específicos de las Decisiones individuales impugnadas o sostuvieron que su comportamiento fue conforme a Derecho basándose en que los precios fueron consecuencia de ajustarse de hecho al nivel de precios de los países terceros o también aduciendo que la no aplicación de la Decisión n° 962/77 estaba justificada por la existencia de un estado de necesidad o por razones de fuerza mayor o de legítima defensa. Por último, las empresas interesadas presentaron en su mayoría, con carácter muy subsidiario, una petición en el sentido de que las decisiones a ellas dirigidas fueran reformadas en el sentido de reducir el importe de las multas.

2. Antes de entrar en el examen de los numerosos temas propuestos en los recursos, procede describir brevemente el contexto en el que la Comisión adoptó la Decisión general de fijación de precios mínimos, así como los fines que con ésta pretendía alcanzar.

No cabe ninguna duda de que la Decisión nº 962/77 se promulgó en un período en el que la industria siderúrgica comunitaria, considerada en su conjunto, se encontraba (y se sigue encontrando) frente a una serie de dificultades. En efecto, a partir del año 1975 se registró un descenso de la producción que se agravó progresivamente a lo largo del año y que se calcula fue del 20 % aproximadamente respecto del año precedente. Después de una ligera recuperación en 1976, la producción cayó de nuevo en 1977. Según los datos proporcionados por la Comisión y que las demandantes no han negado, la tasa de utilización del potencial productivo en el conjunto de la Comunidad no sobrepasó el 65 % durante dicho año. A la recesión cuantitativa se añadió una caída del nivel de precios, mientras que los costes de producción continuaban aumentando, con la consecuencia de que, para numerosas empresas, los precios ya no cubrían siquiera los costes de producción. Después de una reducción del horario de trabajo en la primera mitad del año 1975, se procedió a continuación, entre julio de 1975 y julio de 1976, a una reducción de la mano de obra que alcanzó (me refiero una vez más a las cifras indicadas por la Comisión) a 25.000 puestos de trabajo para el conjunto de la industria siderúrgica comunitaria. Una

reducción de igual cuantía tuvo lugar en 1977.

En el curso del año 1975, la Comisión empezó a considerar la oportunidad de establecer un sistema de precios mínimos para todos los productos siderúrgicos y, a este respecto, requirió la opinión del Consejo y del Comité Consultivo. Anunció también a las empresas que se vigilaría la evolución de los precios (Comunicación de 2 de mayo de 1975, publicada en el DO C 100) e impuso la obligación de proporcionar a la Comisión determinadas informaciones relativas a la producción y al empleo (Decisiones 1272 de 16 de mayo de 1975 y 1870 de 17 de julio de 1975). La breve recuperación de la coyuntura que se produjo a principios del año 1976 indujo a la Comisión a considerar que podrían alcanzarse resultados satisfactorios mediante intervenciones no coercitivas, es decir, que siguieran orientando la producción y la política de precios de las empresas en base a compromisos voluntariamente contraídos por éstas en el marco de programas preventivos meramente indicativos. Con esta finalidad, publicó los días 23 y 24 de diciembre de 1976 otras dos Comunicaciones (DO C 303 y 304). La primera (titulada «Política siderúrgica comunitaria») describía las líneas de actuación a las que pensaba atenerse a efectos de análisis y control del mercado, de inversiones, de disposiciones específicas para la crisis en materia de producción y de precios, de relaciones entre la Comunidad y los países terceros en el mercado del acero y de los problemas sociales y regionales. En particular, se decía en este documento, sobre la

cuestión de los precios, que, «si la Comisión apreciara que con su política cuantitativa no alcanzaba los objetivos propuestos y si [...] considerase necesario adoptar medidas adicionales, podría proceder a la publicación de precios mínimos de referencia antes de un posible recurso posterior a la fijación de precios mínimos, prevista en el artículo 61 del Tratado». Seguidamente, en la segunda Comunicación —que hacía referencia expresa al artículo 46 del Tratado CECA y tenía por objeto «las medidas de crisis en el mercado siderúrgico»— la Comisión anunció su intención de efectuar previsiones pormenorizadas acerca de las entregas en el mercado comunitario de ciertos productos siderúrgicos (viguetas, alambón, redondos para hormigón, otros laminados comerciales, chapas gruesas y medias, chapas finas laminadas en frío), repartiéndolas por empresas o por grupos de empresas e invitando a cada empresa o grupo de empresas a asumir el compromiso confidencial de limitar voluntariamente estas entregas «al nivel que les fuera comunicado individualmente».

Este programa de orientación no coercitivo, que pretendía conseguir un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda, alcanzó un éxito satisfactorio para cinco de los productos mencionados. En los sectores correspondientes, los compromisos asumidos por las empresas de respetar los objetivos de entrega indicados por la Comisión consiguieron cubrir aproximadamente el 90 % de la producción comunitaria. En el ámbito de los redondos para hormigón, por el contrario, estos compromisos no superaron el 50 % de la producción. Hay que observar que en este sector la disminución de los precios había

sido mayor que para los demás procesos laminados, a lo que contribuyó la puesta en práctica de procedimientos de fabricación más avanzados y más económicos por numerosas pequeñas y medianas empresas, especialmente en Italia y Alemania. Por otro lado, en casi todos los países de la Comunidad la actividad en el sector de la construcción, al cual se destinan los redondos para hormigón, se encontraba en recesión en 1974. A ello se añadía la circunstancia de que la exportación de este producto hacia los países terceros había descendido sensiblemente, mientras que las importaciones en la Comunidad procedentes de dichos países, por el contrario, habían aumentado considerablemente. Todo ello explica por qué la tasa media de utilización de las instalaciones productoras de redondos para hormigón cayó al 55 % en mayo de 1977 y por qué la producción bajó un 13 % entre 1974 y 1976 y un 8 % más entre 1976 y 1977, con la grave consecuencia de que empezaron a surgir en el sector despidos y reducciones de horarios de trabajo.

El panorama de la crisis, sin embargo, no presentaba un aspecto uniforme. La producción comunitaria de redondos para hormigón encontraba dificultades sobre todo en los grandes complejos integrados del Norte, para los cuales dicho producto constituía solamente un modesto elemento de una amplia gama de producción. La situación era mejor, por el contrario, para las pequeñas y medianas empresas que se habían consagrado exclusiva o principalmente a la fabricación de redondos para hormigón y que, por las razones técnicas y de organización ya señaladas, conseguían producir a costes notablemente más bajos que los de

las empresas de grandes dimensiones, ampliando de este modo su cuota de mercado. No hay que olvidar, a este respecto, que más del 70 % del total de la producción italiana de redondos para hormigón (que constituye casi la mitad de la producción comunitaria) procede de pequeñas y medianas empresas concentradas en gran parte en la región de Brescia. Por lo tanto, puede decirse que al menos una tercera parte de la industria comunitaria de los redondos para hormigón conseguía mantenerse al abrigo de la crisis, pero que esta situación agravaba en cierta medida las dificultades de comercialización que encontraban las otras empresas.

3. Así las cosas, la Comisión estimó que concurrían los requisitos a los que la letra b) del artículo 61 del Tratado CECA subordina la fijación de precios mínimos obligatorios dentro del mercado común. Mediante la Decisión nº 962/77/CECA, de 4 de mayo de 1977, impuso pues dichos precios a los productores comunitarios para sus ventas de redondos para hormigón tanto en el territorio de la Comunidad como en las destinadas a determinados países terceros (los países miembros de la EFTA), específicamente designados en el artículo 5 de dicha Decisión y con los que la Comunidad había celebrado acuerdos comerciales particulares.

La validez de la Decisión, que entró en vigor el 5 de mayo de 1977, estaba limitada hasta el 31 de diciembre del mismo año. Por otro lado, al término de dicho período, la Comisión consideró necesario prorrogarlo hasta el 31 de diciembre de 1978, exten-

diendo además el régimen de precios mínimos a otros dos productos siderúrgicos mediante la Decisión nº 3000/77/CECA, de 28 de diciembre de 1977. Simultáneamente la Decisión nº 3002/77/CECA, adoptada con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA, obligó también a los comerciantes de productos siderúrgicos a respetar el régimen de precios mínimos y la Decisión nº 3001/77/CECA dispuso que las empresas debían notificar sus entregas de modo que fuera posible llevar a cabo un control adecuado de las corrientes de intercambios.

Siempre en la misma fecha de 28 de diciembre de 1977, la Comisión, mediante la Decisión nº 3003/77/CECA, obligó a los productores de acero a extender certificados de conformidad para los productos sujetos a la Decisión nº 962/77 y, mediante la Recomendación 3004/77/CECA, completó el régimen de las medidas antidumping ya establecidas por la Recomendación 77/329/CECA. A este respecto, la Comisión publicó el 31 de diciembre una Comunicación en la que reconocía que, para determinados productos siderúrgicos, la causa principal de las dificultades parecía provenir de importaciones efectuadas en condiciones de dumping y anunciaba que, a partir del 1 de enero de 1978, se aplicarían las medidas antidumping establecidas por las dos Recomendaciones (que en el sistema de la CECA revisten, como es sabido, el carácter de actos vinculantes en cuanto al objetivo perseguido).

En 1978 se adoptaron además otras dos medidas destinadas a reforzar el siste-

ma de precios mínimos. La Decisión nº 527/78/CECA, de 14 de marzo de 1978, prohibió ajustar los precios a las ofertas de productos siderúrgicos procedentes de determinados países terceros con los que la Comunidad había celebrado acuerdos de cooperación. La Decisión nº 1525/78/CECA, de 30 de junio de 1978, impuso a las empresas el depósito de una fianza en los casos en que la Comisión advirtiera, con carácter provisional, la aplicación de precios inferiores a los precios mínimos. Por otro lado, la adaptación de los niveles de precios establecidos por la Decisión nº 3000/77 fue ejecutada mediante la Decisión nº 656/78/CECA, de 1 de abril de 1978, seguida, el 14 de junio, de la Decisión nº 1483/78. También hay que señalar que, en el ámbito de las medidas de fomento de una planificación voluntaria, el 28 de julio de 1978 la Comisión, mediante la Decisión nº 78/711/CECA, autorizó a 31 empresas situadas en diversas regiones de la zona Centro – Norte de Italia (entre ellas diversas empresas demandantes) a constituir un organismo (denominado «UCRO») que tenía como principal función la de coordinar sus ventas al extranjero de redondos para hormigón y de laminados comerciales, productos ambos sujetos al régimen obligatorio del que aquí se trata. Como se desprende de la motivación de la Decisión que acabo de citar, esta «coordinación» debía consistir esencialmente en «repartir sobre una base igual los pedidos» procedentes de otros Estados.

Recordemos por último que, al llegar la fecha de 31 de diciembre de 1978 fijada por la Decisión nº 3000/77, la Decisión nº 3139/78/CECA, de 29 de diciembre de

1978, prorrogó el régimen de precios mínimos un año más, con determinadas modificaciones.

4. ¿Cuáles son los límites del control de la legalidad que el Tribunal de Justicia tiene que ejercitar sobre la Decisión general nº 962/77? He señalado desde el principio que las imputaciones de las demandantes se basan en el último párrafo del artículo 36, el cual dispone que «los recurrentes podrán alegar, en apoyo de este recurso (es decir, el recurso de plena jurisdicción que tiene por objeto sanciones pecuniarias impuestas a las empresas con arreglo al Tratado), *en las condiciones previstas en el párrafo primero del artículo 33 del presente Tratado*, la irregularidad de las decisiones y recomendaciones cuya inobservancia se les reprocha».

El artículo 33 indica, en su párrafo primero, como vicios que pueden obstar a la legalidad de las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad la incompetencia, los vicios sustanciales de forma, la violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, la desviación de poder, y añade: «No obstante, el examen del Tribunal no podrá referirse a la apreciación de la situación resultante de hechos o circunstancias económicas en consideración a la cual se hubieren tomado tales decisiones o formulado tales recomendaciones, excepto cuando se acuse a la Alta Autoridad de haber incurrido en desviación de poder o de haber ignorado manifiestamente las disposiciones del Tratado o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución».

La remisión a esta norma, contenida en el último párrafo del citado artículo 36, implica sin duda alguna, en primer lugar, que la irregularidad de una Decisión general puede ser alegada por quien interponga un recurso contra una sanción pecuniaria por cualquiera de los motivos enunciados en el párrafo primero del artículo 33. Así lo confirma la jurisprudencia de este Tribunal (véanse las sentencias de 12 de junio de 1958, *Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autoridad*, 15/57, Rec. p. 157, y de 13 de junio de 1958, *Meroni/Alta Autoridad*, 9/56 y 10/56, Rec. pp. 11 y 53, respectivamente). De ello se deduce, entre otras cosas, que puede alegarse el vicio de desviación de poder sin que sea necesario que se cumpla el requisito prescrito en el párrafo segundo del artículo 33 (es decir, que exista desviación de poder *por lo que a las demandantes respecta*). Ello debe acarrear la desestimación de la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión contra el motivo de que se trata en el marco de los recursos interpuestos por las empresas italianas y que está basado en la alegación de que las demandantes no aportaron la prueba de la existencia de la lesión específica y directa de sus intereses por efecto de la Decisión nº 962/77. Añadiré que, en mi opinión y contrariamente a la tesis de la Comisión, las demandantes por la vía de la declaración de irregularidad de la Decisión general antes mencionada, tienen un interés actual y directo en obtener la anulación y la reforma de las decisiones individuales que les imponen sanciones pecuniarias.

al párrafo primero del artículo 33, es la restricción a que se sujeta el control, por parte del Tribunal de Justicia, de la «apreciación de la situación resultante de hechos o circunstancias económicas» en consideración a la cual se ha tomado una Decisión general. Dicha restricción consiste en que la situación resultante de hechos o circunstancias económicas sólo puede apreciarse con el fin de determinar si hubo violación del Tratado o de otras normas comunitarias, en la medida en que se acusa a la Comisión de haber «ignorado manifiestamente» el Tratado o alguna de sus normas.

Esta disposición trata evidentemente de limitar el control por el Tribunal de Justicia sobre las opciones de política económica de la Comisión. No obstante, cuando se trata de enjuiciar la legalidad de actos de política económica basándose en parámetros jurídicos que utilizan con frecuencia criterios económicos, no es fácil separar claramente el control de la legalidad y el examen del fondo. Esta dificultad se refleja en la redacción poco feliz de la norma que, utilizando la expresión «situación resultante de hechos o circunstancias económicas», ha llevado a trazar una línea de demarcación entre la comprobación de los hechos y la apreciación de la situación económica en su conjunto. A este respecto, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia hay un precedente importante, que es la sentencia de 21 de marzo de 1955, *Países Bajos/Alta Autoridad* (6/54, Rec. 1954–1955, p. 201).

La segunda consecuencia que puede deducirse de la remisión que el artículo 36 hace

Vale la pena recordar los puntos más significativos de esta sentencia. El Tribunal de

Justicia estimó, en primer lugar que, para enjuiciar la necesidad de fijar precios máximos, había que distinguir entre la comprobación de las circunstancias económicas hecha por la Alta Autoridad y las consecuencias que sacó de ellas y que sólo estas últimas podían someterse al control jurisdiccional ante una alegación de ignorancia manifiesta del Tratado. Una vez precisado esto, el Tribunal de Justicia afirmó que una ignorancia manifiesta supone haber alcanzado un determinado nivel de gravedad, «hasta el punto de que dicha ignorancia se muestre como el resultado de un error evidente en la apreciación, a la luz de las disposiciones del Tratado, de la situación en base a la cual se adoptó la decisión»; en consecuencia, el Tribunal de Justicia se limitó a comprobar si existía una situación económica que «pusiera de manifiesto, a primera vista, que no era necesaria la medida adoptada para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 3 del Tratado».

En definitiva, las consideraciones aplicables para la solución del caso de autos que pueden deducirse del anunciado del artículo 33 (al que se remite el artículo 36) y de la sentencia que acabo de citar son, en mi opinión, las siguientes:

- 1) El Tribunal de Justicia no puede en ningún caso enjuiciar la mera oportunidad de una medida de política económica cuando lo que se ha planteado es si la medida ha violado o no el Derecho comunitario; esto es particularmente aplicable en el supuesto de que la medida está basada en previsiones económicas [véase el concepto de «inminencia de crisis» mencionado en la letra b) del artículo 61].
 - 2) Para poder controlar, desde la perspectiva del cumplimiento del Tratado CECA, la apreciación que haya hecho la Comisión de una situación económica que ha dado lugar a la Decisión impugnada, el Tribunal de Justicia debe determinar la existencia de indicios suficientes de ignorancia manifiesta del Tratado.
 - 3) En este caso el control jurisdiccional tiene por objeto comprobar si la medida tomada está manifiestamente injustificada, habida cuenta de las circunstancias que el Tratado establece y de una apreciación global de la situación económica.
- Apenas es necesario añadir que, si fueren desestimadas las imputaciones opuestas a la Decisión general cuya regularidad se impugna, esta circunstancia tendría como única consecuencia la inaplicabilidad de la Decisión a las decisiones individuales controvertidas, que de este modo perderían su fundamento jurídico. Por el contrario, no entrañaría la anulación de la Decisión general; ni el Tratado ni la jurisprudencia de este Tribunal dejan lugar a la menor duda a este respecto.
5. Entre los numerosos argumentos que las demandantes presentan en apoyo del motivo de que ha sido violado el Tratado, empezaré por examinar las imputaciones relativas a la existencia de los requisitos legales para establecer el régimen de precios mínimos previsto por el artículo 61. A tenor de dicho

artículo, la Comisión puede fijar, para uno o varios productos de la competencia de la CECA, «precios mínimos dentro del mercado común, si reconociere la existencia o la inminencia de una crisis manifiesta y la necesidad de tal decisión para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 3».

Es oportuno observar que los dos requisitos indicados se encuentran explícitamente sometidos a la apreciación discrecional de la Comisión, tal y como pone de manifiesto el empleo de los términos «*si reconociere* [...]». No cabe duda, por lo tanto, por las razones que acabo de exponer, de que el control, por el Tribunal de Justicia de la existencia o la inminencia de una crisis y de la necesidad de la Decisión impugnada a efectos de los objetivos mencionados en el artículo 3 sólo es admisible si aparece *prima facie* que existe una ignorancia manifiesta del Tratado y debe, en todo caso, limitarse a determinar si la apreciación de la Comisión fue manifiestamente errónea, llegando a constituir una infracción flagrante del Derecho comunitario.

El razonamiento relativo al tema de la existencia o de la inminencia de una crisis ha sido desarrollado por las demandantes italianas y, en particular, por la empresa Feralpi, demandante en el asunto 264/78. Esta se opone a que el concepto de «crisis» o de «inminencia de una crisis» englobe también las dificultades a las que sólo debe hacer frente un determinado sector de la producción y que no son experimentadas por las otras empresas del mismo sector, porque éstas disponen de una tecnología

más moderna o porque consiguen una combinación mejor de los recursos y obtienen por ello una productividad mayor. La puesta a punto de nuevas técnicas y la presencia en el mercado de productores mejor organizados consiguen, en realidad, nuevos equilibrios a largo plazo gracias al cierre y a la sustitución de empresas viejas e improductivas, con evidente ventaja de la colectividad, según las demandantes.

No se discute en este asunto que en la época en que se adoptó la Decisión nº 962/77, la producción comunitaria de redondos para hormigón estuviera en declive. No obstante, las demandantes afirman que las dificultades que encontraban los grandes complejos siderúrgicos del Norte en el sector de que se trata derivaban de la organización obsoleta de su sistema de producción más bien que de la disminución de la demanda interior. La amenaza de crisis dependiente de esta situación no repercutió, pues, en el mercado, el cual mantenía, según este punto de vista, una capacidad de absorción notable a precios que todavía eran rentables para la mitad de los productores comunitarios aproximadamente. Las dificultades (esencialmente de carácter financiero) las sufrían las empresas con menor productividad y la razón principal de ello residía, afirman las demandantes, en su falta de competitividad en el mercado comunitario y, *a fortiori*, en el mercado internacional.

En lo que se refiere al concepto de crisis que figura en el artículo 61, señalaré que parece debe vincularse a la situación del

mercado. Según uno de los comentaristas del artículo 61 del Tratado CECA, «los precios mínimos tienen por objetivo poner remedio a una eventual reducción de los precios que sea consecuencia bien de la estructura del mercado bien de la situación coyuntural, dado que, de otro modo, la capacidad de producción que, a la larga, resulta indispensable para el abastecimiento del mercado, disminuiría y que, por otra parte, un descenso notable de los precios podría favorecer a continuación un fuerte aumento de los mismos» (véase Zimmermann, Comentario CECA, dirigido por Quadri, Monaco y Trabucchi, vol. II, pp. 832 y 833). Está claro que con ello se refiere a un concepto de crisis considerado como *fenómeno de mercado* de carácter coyuntural (descenso temporal del nivel normal de la demanda) o estructural (capacidad productiva excedentaria en relación con el nivel normal de la demanda). Un fenómeno de este género afecta necesariamente a la totalidad de las empresas productoras, especialmente si se considera desde el punto de vista estructural, dado que el exceso de capacidad de producción sólo puede ser el resultado de la situación de conjunto de la industria comunitaria.

En este caso, aunque los precios mínimos sirven directamente para proteger a una parte de los productores comunitarios de redondos para hormigón contra la competencia (lícita) de otra parte de los productores, más eficiente, no es menos cierto que, dejando a los primeros un margen de manobra para que traten de reestructurarse y llegar a ser más competitivos, dichos precios tratan de evitar una reducción excesiva de la capacidad de producción comunitaria

en el sector, así como las repercusiones que de ella derivan sobre el nivel de empleo en la Comunidad.

La tesis mantenida por la demandante Feralpi, según la cual la introducción de técnicas más avanzadas y la mejora de la productividad que es su corolario, se traducen a la larga en nuevos equilibrios, es ciertamente exacta, pero también es innegable que a corto plazo las empresas menos dinámicas pueden tropezar con serias dificultades. Cuando estas dificultades alcanzan o corren el riesgo de alcanzar vastas proporciones en atención al número de empresas afectadas por ellas y a las consecuencias que pueden tener sobre su actividad y sobre el nivel de empleo, es conforme al espíritu y al sistema del Tratado CECA que se examinen las posibilidades de intervención pública en el mercado, previstas para situaciones excepcionales, para atenuar los efectos demasiado bruscos que el libre juego de las leyes del mercado corren el riesgo de tener en el plano económico y social.

Destacaré además que, ante una situación caracterizada no solamente por un exceso de oferta en relación a la demanda, sino también y sobre todo por diferencias bastante marcadas en la tasa de productividad (y, por lo tanto en el nivel de los costes de producción) entre las empresas del sector, para apreciar la existencia o la inminencia de un estado de crisis a los efectos de la letra b) del artículo 61 no es necesario que el nivel de precios practicados por las empresas que tienen una productividad más elevada resulte anormalmente bajo. Tampoco creo que la circunstancia de

posibles errores de previsión, la falta de ésta, la negligencia o la incapacidad hayan tenido una influencia determinante para poner en dificultades a las empresas menos productivas.

Este conjunto de consideraciones me inclina a afirmar que, en el presente asunto, faltan absolutamente los indicios adecuados de un desconocimiento manifiesto del primer requisito de la letra b) del artículo 61. Por el contrario, la valoración, hecha por la Comisión, de la existencia o de la inminencia de una crisis manifiesta, en las circunstancias de hecho que se produjeron, resulta correcta. En consecuencia, la aplicación de las medidas de intervención previstas por la letra b) del artículo 61 está justificada desde esta perspectiva.

6. Otra imputación basada en el concepto de crisis fue formulada por la demandante Rumi. Esta sostiene que el artículo 61 sólo permite fijar precios mínimos con carácter preventivo, mientras que, ante un estado de crisis manifiesta, hubiera debido entrar en juego el artículo 58, que prevé el establecimiento de un régimen de cupos de producción.

Esta tesis me parece carente de fundamento. Ya se ha visto que la letra b) del artículo 61 confiere a la Comisión la facultad de fijar precios mínimos dentro del mercado común no solamente en caso de inminencia de una crisis manifiesta, sino también cuando ésta existe ya. En cuanto al artículo 58, éste subordina el establecimiento de un régimen

de cupos de producción a la comprobación de que los medios de acción indicados en el artículo 57 no permite hacer frente a la crisis; ahora bien, estos medios de acción indirectos incluyen las intervenciones en materia de precios previstas por el Tratado y, por lo tanto, también, en particular, el establecimiento de un régimen de precios mínimos sobre la base de la letra b) del artículo 61 ya mencionado. Resulta, pues, evidente que la Comisión sólo está obligada a establecer un régimen de cupos de producción en casos de imposibilidad demostrada de poner remedio a la crisis por medio, entre otros, de intervenciones en materia de precios.

Añadiré que, en caso de crisis manifiesta, la adopción de las medidas contempladas en el artículo 58 presupone de todos modos que la Comisión haya procedido a valoraciones económicas complejas, necesarias para apreciar la insuficiencia de los medios de acción indirectos y, por lo tanto, la necesidad de recurrir a nuevos instrumentos. Habida cuenta del amplio margen de discrecionalidad de la Comisión, que se inscribe en la naturaleza misma de estas apreciaciones, no basta con afirmar que el régimen de los cupos de producción sería más eficaz que el instrumento de los precios mínimos, para deducir de ello la ilegalidad de la opción efectuada por la Comisión en favor de este último.

7. Examinaré si se cumplía el segundo de los requisitos a los que la letra b) del artículo 61 subordina el establecimiento de un régimen de precios mínimos, es decir, si era

posible reconocer en este caso la necesidad de este tipo de medidas «para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 3». Numerosas demandantes, en particular las empresas italianas, niegan que la Decisión nº 962/77 cumpla este requisito. Subrayo, sin embargo, que, al discutir la cuestión, es preciso guardarse de confundir el requisito de la *necesidad* del establecimiento de precios mínimos, en relación con el artículo 3, en la situación de mercado del producto que consideramos aquí, con los diferentes aspectos de la *funcionalidad*, de la *practicabilidad* y de la *adecuación* del régimen de intervención como ha sido llevado a cabo en concreto.

Según las demandantes, la Decisión general de que se trata es contraria a la mayor parte de los objetivos definidos en el artículo 3 y, en particular, a los contemplados en las letras a), c), d), f) y g).

Diré en primer lugar a este respecto que, para poder hablar de infracción manifiesta del segundo requisito exigido por la letra b) del artículo 61, no basta aducir (ni, eventualmente, demostrar) la incompatibilidad de la Decisión sobre los precios mínimos con determinados objetivos previstos en el citado artículo 3.

La jurisprudencia de este Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar que «en la práctica, habrá que proceder a una cierta conciliación entre los diversos objetivos del artículo 3, ya que es manifiestamente imposible alcanzarlos todos juntos y cada uno al máximo, dado que estos objetivos son prin-

cipios generales hacia cuya realización y armonización hay que tender *en la medida de lo posible*» (sentencia de 21 de junio de 1958, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges, 8/57, Rec. pp. 227 y ss., especialmente p. 242; véase también la citada sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni, en el asunto 9/56).

Si la necesidad de un «compromiso» entre los diversos objetivos se impone en una situación normal de mercado, habrá que admitirla *a fortiori* en un estado de crisis que justifica la adopción de medidas excepcionales. Por tratarse, en efecto, en tales casos de acciones limitadas en el tiempo, es todavía más comprensible que la Comisión dé prioridad a determinados objetivos, incluso a costa del sacrificio temporal de otros. Esta opción entra evidentemente en el marco de la facultad discrecional de la Comisión y sólo puede hacerse en cada caso específico a partir de su apreciación de la realidad económica en el momento en que se adoptan las medidas excepcionales.

Es evidente que será difícil evitar que una medida que establece excepciones a las reglas generales de funcionamiento del mercado común del carbón y del acero, como la fijación de precios mínimos, sea contraria a determinados objetivos del artículo 3. Así, por ejemplo, el objetivo contemplado en la letra c), relativo a la fijación de precios al nivel más bajo en el mercado común, incurre sin duda en contradicción con la fijación de precios mínimos a un nivel más elevado que los que una parte de los fabricantes del sector podrían practicar. Pero, para evitar esta contradic-

ción, habría que considerar que la Comisión está obligada a hacer coincidir el nivel de precios mínimos obligatorios con el de los precios al nivel más bajo vigente en el mercado, lo cual constituiría una limitación excesiva de su facultad discrecional para fijar los precios, en base al artículo 61.

A continuación, me parece bastante frágil la alegación basada en el pretendido incumplimiento del objetivo contemplado por la letra a) del artículo 3 (velar por el abastecimiento regular del mercado común). Las demandantes afirman que habrían podido garantizar dicho abastecimiento a mejores precios que los fijados por la Autoridad. No obstante, parece excesivo sostener que los problemas globales de abastecimiento de redondos para hormigón en toda la zona comunitaria hubieran podido resolverse dejándolos a la iniciativa de los fabricantes de Brescia. Por el contrario, me parece que la fijación de precios mínimos era compatible con el objetivo contemplado en la letra a) del artículo 3, dado que la protección temporal concedida a las empresas menos rentables para permitirles modernizar sus instalaciones y reorganizarlas trataba de garantizar a la Comunidad un abastecimiento regular del mercado, evitando el riesgo de cierres masivos de empresas productoras que hubieran podido dar lugar a una escasez del producto en el mercado.

Las demandantes alegan además, erróneamente, el incumplimiento del objetivo contemplado en la letra d), que impone a la Comunidad «velar por el mantenimiento de

condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción». Si bien es verdad que la fijación de precios mínimos a un nivel más elevado que el del mercado no permite alcanzar este objetivo a las empresas de mayor productividad, la apreciación debe ser diferente en lo que se refiere a la situación de las empresas inframarginales. La protección que se les ha dado temporalmente las ha colocado, en efecto, en situación de disponer de los medios financieros y del tiempo necesario para mejorar su capacidad de producción y para alcanzar el nivel de sus competidores más eficientes.

Las demandantes sostienen también que hay contradicción con el objetivo de fomentar el desarrollo de los intercambios internacionales, previsto en la letra f) del artículo 3, en relación con el hecho de que, a tenor del artículo 5 de la Decisión nº 962/77, la observancia de los precios mínimos se impone también a los fabricantes comunitarios cuando éstos efectúan ventas directas en los países terceros indicados en esta disposición. Hay que señalar, sin embargo, que esta norma se basa en los vínculos especiales que existen entre la Comunidad y determinados Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y que el desarrollo de los intercambios internacionales no parece que se vea comprometido por una medida que afecta solamente a un pequeño grupo de países terceros.

Parece igualmente que, hasta cierto punto, la fijación de precios mínimos está de acuerdo con el objetivo contemplado en la

letra g) del artículo 3, el cual prescribe a las Instituciones «promover la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de la calidad», absteniéndose sin embargo de medidas de protección contra las industrias de la competencia que no justificarían una actuación contraria a Derecho llevada a cabo por dichas empresas. Ahora bien, en el caso de autos es indudable que, al fijar precios mínimos obligatorios, la Comisión se proponía ayudar a las empresas en crisis a mejorar su producción y a recuperar capacidad de expansión; pero la Decisión surtió un efecto proteccionista, aunque no se haya formulado ningún cargo de práctica comercial desleal contra las empresas de «Brescia» en lo que se refiere a su actuación anterior a la adopción del régimen de precios mínimos. Únicamente cabe observar que era muy difícil promover la expansión y la modernización de las empresas afectadas principalmente por la crisis, una vez aplicado el instrumento de precios mínimos, sin que dichos precios desempeñaran el papel de medidas de protección por lo que se refiere a las empresas que habían conseguido desenvolverse en el terreno de la libre competencia.

La demandante en el asunto 83/79, Maximilianshütte, afirma por su parte que la Decisión n° 962/77 es contraria a la letra e) del artículo 3, que obliga a las Instituciones a «promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, en cada una de las industrias de su competencia». Afirma que la contradicción consiste en el hecho de que la Decisión habría supuesto para la demandante la

necesidad de despedir a parte de su personal si hubiera aplicado estrictamente las disposiciones de aquella. Este argumento ha sido también propuesto por otras demandantes, sobre todo desde el punto de vista más limitado del estado de necesidad, para justificar la inaplicabilidad de la sanción en el caso individual considerado. En realidad, la situación particular de una empresa considerada individualmente no llega a alcanzar directamente la importancia necesaria para apreciar la conformidad a Derecho de una Decisión general. Por otra parte, habida cuenta de las repercusiones que el citado fenómeno de cierres de empresas rápidos y numerosos habría causado a la mano de obra empleada por éstas, resulta claro, al menos a nivel de los principios, que el establecimiento de un régimen de precios mínimos era conforme con la finalidad social contemplada en la letra e). Si, en efecto, es verdad que la Decisión no contribuye a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, al menos pretendió evitar que estas condiciones se deterioraran. Este objetivo debe considerarse conforme con el espíritu, si no con la letra, de la citada disposición.

El análisis de los argumentos formulados por las demandantes lleva, pues, a afirmar que la Comisión, cuando juzgó necesario adoptar la Decisión n° 962/77 para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 3 —y en particular, como hemos visto, los objetivos definidos en las letras a), d) y e)— no incurrió en ignorancia manifiesta del Tratado.

Ello puede bastar para estimar infundado el motivo de infracción de lo dispuesto en el

artículo 61 bajo la perspectiva del segundo requisito enunciado en la letra b) del mismo artículo.

8. La necesidad de adoptar la Decisión n° 962/77 para alcanzar los objetivos definidos por el artículo 3 ha sido discutida por las empresas italianas demandantes bajo otros dos aspectos: el del nivel de precios mínimos obligatorios (que en su opinión era demasiado elevado) y el de la insuficiencia de la medida de intervención adoptada. El primero de estos motivos puede discutirse a la luz del artículo 61 y del artículo 3, puesto que equivale a afirmar que para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 3 no habría sido necesario fijar los precios al nivel establecido por la Decisión controvertida (en otras palabras, habría bastado fijar precios más bajos). Por el contrario, en mi opinión, el otro motivo plantea el problema de la adecuación de la medida adoptada al objetivo pretendido por esta disposición, problema que examinaré más tarde desde el punto de vista del principio de proporcionalidad.

Observaré en primer lugar que el artículo 61 no contiene criterios limitativos relativos al nivel de precios (máximos o mínimos) que la Comisión puede imponer; dicha norma se limita a exigir, en el marco de los requisitos formales de la medida, que el Comité Consultivo y el Consejo expresen también su criterio sobre este punto. Ya he tenido ocasión de decir que la referencia que la letra b) del artículo 61 hace al artículo 3 podría inducir a creer que la Comisión está obligada a atenerse al nivel más bajo

[letra c) del artículo 3], pero que esta tesis llevaría en materia de precios mínimos, al resultado ilógico de hacer coincidir siempre el precio impuesto con el precio de mercado más conveniente, cuando está claro que la utilización del instrumento de los precios debe hacerse con la adecuada flexibilidad. También creo que la fijación del nivel de precios mínimos tiene un carácter técnico y discrecional muy marcado. A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia puede controlar únicamente las opciones de la Comisión, a los efectos del último párrafo del artículo 36, cuando la apreciación económica trasluce una violación manifiesta de la norma jurídica, es decir, en el caso de autos, de la norma que prohíbe implícitamente la fijación de precios tan elevados que impidan alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 3 o que dichos precios resulten excesivos para alcanzar estas finalidades.

Dicho esto, creo que es oportuno examinar la cuestión más de cerca. La principal imputación que las demandantes han formulado contra la Comisión es haber fijado los precios a un nivel medio, más alto que el que había sido practicado hasta entonces por las empresas competidoras, más bajo que el practicado por las empresas en crisis. Este criterio «político» prescindió, en su opinión, del hecho de que los costes de las empresas difieren no sólo en función de la materia prima empleada, sino también en función de criterios de gestión y de organización. Por el contrario, afirman que la Comisión sólo tuvo en cuenta los costes correspondientes al material empleado haciendo «una media» entre los de las em-

presas que fabrican redondos para hormigón utilizando barras de hierro y las que se sirven de mineral de hierro. La única solución conforme a los artículos 3 y 61 habría sido, añaden, fijar los precios al nivel de la «marginalidad mínima positiva». Sólo de este modo no se habría perjudicado la posición de las empresas de productividad más elevada.

Las alegaciones que acabo de recordar prescinden de todo examen de las finalidades típicas de un régimen de precios mínimos practicados en un mercado que se caracteriza por el desequilibrio entre empresas más dinámicas y empresas en inferioridad en el plano de la libre competencia. Me parece evidente que, en una situación de este tipo, los precios mínimos obligatorios tienden a aumentar las posibilidades de venta de las empresas en inferioridad y paralelamente no pueden sino disminuir tal posibilidad para las empresas más dinámicas, por cuanto limitan su capacidad de ofrecer el producto a precios ventajosos. En este caso era necesario, por lo tanto, fijar los precios a un nivel que facilitara la prosecución de la actividad de las empresas inframarginales más aprovechables, permitiéndoles realizar su reorganización y modernización. Y no puede admitirse la tesis de las demandantes según la cual, al haber fijado los precios mínimos a un nivel superior a los precios que podían practicar las empresas más competitivas, la Comisión había ignorado las disposiciones de la letra b) del artículo 61.

A mi parecer, el criterio de la «media» (aunque no sea aritmética), en el que se

inspiró la Comisión, no puede considerarse injustificado. De hecho, como el nivel de los costes presentaba divergencias notables dentro de la Comunidad, el nivel de precios mínimos no podía adaptarse a los costes de las empresas que tuvieran la productividad menos elevada, porque esto habría alterado excesivamente la realidad del mercado mediante un aumento considerable de los precios que habría sido económicamente inaceptable para los usuarios. Por otro lado, tampoco habría sido posible basarse únicamente en los costes de las empresas que tuvieran la productividad más elevada, ya que esta actitud habría hecho inútil la fijación de precios mínimos, teniendo en cuenta el papel que se les asignó en el contexto del régimen establecido por la Decisión nº 962/77. Era necesario, por lo tanto, proceder a una conciliación de las situaciones y de los intereses de los diversos grupos de productores interesados y la Comisión obedeció a este imperativo.

Por último, me detendré unos instantes sobre la norma contenida en el penúltimo párrafo del artículo 61, según el cual, «al fijar los precios, la Alta Autoridad deberá tener en cuenta la necesidad de asegurar la capacidad competitiva tanto de las industrias del carbón y del acero como de las industrias consumidoras, de conformidad con los principios definidos en la letra c) del artículo 3». La remisión a esta última disposición parece destinada aquí a acentuar principalmente el criterio de que es preciso evitar que las variaciones de precios provoquen aumentos globales o aumentos de los precios practicados en otros campos, así como el criterio con arreglo al cual hay que

dejar a salvo las amortizaciones y las posibilidades normales de rendimiento del capital.

perdieron toda capacidad de competencia a causa de la Decisión que se examina en este caso.

De hecho, el papel asignado por los autores del Tratado a la disposición del penúltimo párrafo del artículo 61 parece ser sobre todo conciliar los intereses de las empresas fabricantes con los de las empresas consumidoras. No obstante, no se debe perder de vista que la necesidad de garantizar la capacidad competitiva de las empresas fabricantes está expresamente reconocida. De ello puede deducirse en el presente caso que, si el nivel de precios se hubiera fijado de modo que excluyera manifiestamente toda capacidad competitiva de las empresas destinatarias de la Decisión general, esta última habría debido considerarse contraria a Derecho. Ahora bien, las demandantes aseguraron que su competitividad se había visto gravemente comprometida por la Decisión nº 962/77 porque, en el sector del redondo para hormigón, el tema de los precios es el que se encuentra más ampliamente expuesto a la competencia y las diferencias de calidad son prácticamente insignificantes. Pero, en una situación como de la que aquí se trata, el mecanismo de precios mínimos implica necesariamente un deterioro de la situación de las empresas más dinámicas y más competitivas. En mi opinión, lo que importa es que el precio mínimo deje subsistir cierta posibilidad de competencia a favor de otras empresas, al fijarse a un nivel inferior al practicado por las empresas más afectadas por la crisis. En todo caso, no me parece que se hayan presentado ante el Tribunal de Justicia elementos de hecho capaces de demostrar que las empresas interesadas

9. Además de negar la conformidad de la Decisión nº 962/77 con el artículo 61 del Tratado CEEA —y con el artículo 3, al que la letra b) de dicho artículo remite— las demandantes invocan otras normas del Título I del Tratado, concretamente los artículos 2, 4 y 5, y afirman que fueron infringidas por la adopción de la citada disposición. Por lo tanto, procede examinar ahora estas imputaciones.

A tenor del párrafo segundo del artículo 2, la Comunidad «deberá proceder al establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por sí mismas la distribución más racional posible de la producción al más alto nivel de productividad, al mismo tiempo que garanticen la continuidad del empleo y eviten provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes». Esta disposición, dicen, fue incumplida porque los precios mínimos del redondo para hormigón se fijaron a un nivel que anulaba la ventaja competitiva de las empresas que tenían la productividad más elevada, impidiéndoles ofrecer el producto a un precio más conveniente, mientras que su nivel de productividad les habría permitido hacerlo. En consecuencia, la fijación de los precios mínimos fue también contraria, según ellas, a la parte de la norma citada que trata de dejar a salvo la continuidad del empleo, dado que, si las empresas demandantes hubieran observado la Decisión impugnada, el empleo en una

buena parte de este sector de la industria comunitaria se habría puesto en peligro.

La demandante en el asunto 83/79, Maximilianshütte, alega a su vez la infracción del párrafo primero del artículo 2, que asigna a la Comunidad la «misión de contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros [...] a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros». Contra dicha norma, añade, el régimen de precios mínimos impuso a una carga injustificada a la economía del Sur de Alemania y en particular a los fabricantes de acero de dimensiones modestas.

Hago observar que el artículo de que se trata define en términos muy amplios la «misión» que la Comunidad está llamada a cumplir. El texto de la norma —y en particular el acento que pone sobre el «establecimiento *progresivo*» de las condiciones que en ella se describen— muestra que aquélla reviste esencialmente el carácter de un programa. Alcanzar objetivos generales, a lo que debe tender toda la actuación de la Comunidad, constituye necesariamente una obra de largo alcance destinada a sufrir el impacto de las circunstancias contingentes. Estas hacen necesario, a veces, acciones a corto plazo que, consideradas en sí mismas, puede parecer que se apartan de los objetivos indicados en el artículo 2, pero que, en una perspectiva más amplia, contribuyen a garantizar que se alcancen con el menor sacrificio posible para el conjunto de los administrados.

En realidad, al prever en determinados supuestos intervenciones por vía de autoridad, el Tratado establece excepciones a las reglas normales de funcionamiento del mercado común que arrancan del principio de la economía de mercado (como lo demuestran las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4). Hay, pues, en el Tratado una combinación de normas absolutamente fieles a estos principios y de normas que se apartan de ellos —en circunstancias bien determinadas— concediendo amplias facultades a las Instituciones comunitarias. Pero, a fin de cuentas, incluso las normas del segundo tipo son conformes a los objetivos generales, en la medida en que el ejercicio de las facultades de intervención, autorizado por dichas normas, tiene por finalidad permitir superar circunstancias coyunturales contrarias al mantenimiento de un mercado libre.

En este caso, hay que reconocer que, de no haberse adoptado la Decisión nº 962/77, casi las dos terceras partes de las empresas productoras de la Comunidad se habrían encontrado en una situación muy difícil, ya que no estaban en condiciones de hacer frente a la competencia de empresas de productividad más elevada; probablemente de ello habrían derivado consecuencias perjudiciales para el empleo, siendo así que el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado, que ya he citado, trata de dejar a salvo su continuidad. Por otra parte, la Decisión respondía también a la exigencia de evitar perturbaciones fundamentales y persistentes en la economía de los Estados miembros que habría provocado el posible cese de la producción de numerosas empresas fabricantes de redondos para hormigón afectadas

más gravemente por la crisis. Igualmente, si bien es cierto que en el plano de una «distribución más racional posible de la producción al más alto nivel de productividad» habría sido preferible dejar entera libertad a las empresas más avanzadas económica y técnicamente para determinar sus precios de venta y, en consecuencia, para sacar provecho de su capacidad competitiva frente a los demás fabricantes de la Comunidad, los peligros que de ello se habrían derivado para garantizar la continuidad del empleo y de la propia organización de la producción incluso de la mayor parte de sus competidores justifican las medidas impugnadas, incluso a la vista de las disposiciones generales del artículo 2.

La evolución del mercado comunitario del redondo para hormigón, a raíz de la aparición de un grupo agresivo de fabricantes de pequeñas dimensiones entre las empresas menos modernas y dotadas de estructuras menos flexibles, hizo surgir un problema de opción entre los intereses divergentes de los dos grupos de operadores y, más todavía, entre dos intereses distintos de la colectividad: incentivar y compensar, por una parte al que se ha distinguido en el juego de la libre competencia, en nombre de la productividad y de la eficacia, o tratar de defender en toda la Comunidad la continuidad del empleo y la supervivencia de una organización de producción más vasta y articulada. Considerados en abstracto, ambos intereses merecen ser protegidos, pero, en las circunstancias especiales en que se adoptó la Decisión impugnada, ambos estaban en conflicto. Baste señalar aquí que la Comisión tenía la misión (al menos a corto plazo)

de optar en uno u otro sentido. En principio, dicha opción queda fuera de la competencia del Tribunal de Justicia en cuanto al fondo, ya que éste no puede sustituir sus apreciaciones sobre la oportunidad por la opción de política económica efectuada por el órgano institucionalmente competente. Falta añadir, por supuesto, la excepción de ignorancia manifiesta de las normas comunitarias, pero no parece que en nuestro caso pueda apreciarse infracción manifiesta del artículo 2.

10. En lo que se refiere al artículo 4 del Tratado —que establece las principales prohibiciones relativas al establecimiento y al mantenimiento del mercado común del carbón y del acero— las demandantes formularon en primer lugar una imputación de discriminación entre productores, a partir de que las disposiciones y las prácticas que establecen semejante discriminación están prohibidas por la disposición contenida en la letra b) del mencionado artículo. En este caso, añaden, la discriminación entre los productores se produjo esencialmente porque los sistemas de precios mínimos favorecieron a algunos de ellos (los menos competitivos) en perjuicio de los demás. El aspecto formal de las medidas impugnadas no debe evidentemente tenerse en cuenta, ya que los precios mínimos establecidos por la Decisión nº 962/77 son idénticos para todos los productores comunitarios. La discriminación existe «de hecho», prosiguen, en el sentido de que dos situaciones diferentes —la de los productores más competitivos y la de las empresas que se encontraban en estado de crisis— se trataron del mismo modo mediante la imposición del régimen uniforme de precios mínimos. Y como el

nivel de dichos precios es inferior a los precios de lista anteriormente practicados por todas las empresas comunitarias, con excepción de las empresas de Brescia, estas últimas afirman que la Comisión, al adoptar la medida general discutida, tuvo en cuenta la situación de las demás empresas y no la posición y la cuota de mercado de las pequeñas y medianas empresas italianas, violando así igualmente, desde esta perspectiva, la prohibición de discriminación.

A este respecto habría que recordar que una característica esencial de la discriminación es el carácter injustificado, por no decir arbitrario, del trato igual dado a situaciones diferentes o del trato desigual al que se sujetan situaciones similares. Pero el equilibrio censurado, pretendido en el trato de empresas que se encontraban en situaciones diferentes, no puede considerarse injustificado. En efecto, la fijación de precios mínimos obligatorios a un nivel superior al precio de mercado, que permite el Tratado en caso de crisis o de amenaza de crisis, con el propósito de salvar a las empresas más débiles, sólo puede ser eficaz para alcanzar su finalidad legal si vincula a todos los operadores del sector. Ahora bien, si se consideran los efectos que la Decisión estaba destinada a producir y que produjo en realidad en empresas que en el plano de la competencia y de la productividad se encontraban en situaciones diferentes, no sorprende que estos efectos hayan resultado ser favorables para una parte de las empresas y desfavorables para otra. Esto se sitúa en el ámbito de la lógica de las medidas de las que aquí se trata. Por consiguiente, la tesis de la discriminación en perjuicio de las

demandantes me parece que carece de fundamento.

Se ha invocado otra disposición recogida en la letra b) del artículo 4 en apoyo de la imputación de regularidad de la Decisión general relativa a los precios mínimos: se trata de la prohibición de las «medidas o prácticas que obstaculicen la libre elección por el comprador de su abastecedor». Se ha dicho que la Decisión impide esta libre elección y que constituye además una restricción a la libre circulación de los productos, contraria a la letra a) del mismo artículo. Y ello porque el usuario que pueda optar únicamente entre productos vendidos al mismo precio mostrará una propensión natural a comprar en su mercado nacional; de ello derivaría una limitación de hecho de las posibilidades de venta a clientes de otros Estados miembros y, por lo tanto, una restricción de los intercambios intracomunitarios.

En realidad me parece que la influencia del régimen de precios mínimos sobre las corrientes de intercambios y sobre la libre elección de los abastecedores por los compradores es una consecuencia demasiado indirecta de la Decisión como para poder afirmar que ésta es contraria a la letra a) del artículo 4 (disposición que prohíbe textualmente las restricciones *cuantitativas* a la circulación de los productos) o a la letra b) *in fine* del artículo 4. Advierto, en particular, que la elección del abastecedor está a menudo influenciada por factores diferentes del precio. Añadiré que los fenómenos criticados dan por supuesto que determinados productores de un Estado miembro han

tomado posiciones en los mercados de otros Estados miembros por los bajos precios que practican; ahora bien, si admitimos que la Comisión puede fijar un precio mínimo obligatorio por encima del nivel de estos precios particularmente ventajosos y que también está permitido, gracias a la fijación de precios mínimos, perseguir el objetivo de un aumento de la productividad y de la capacidad competitiva de otros productores en crisis, los fenómenos de que se trata se presentarán, en sí, como perjuicios económicos vinculados a la intervención de la Comunidad, pero no como indicios de la existencia de una violación del Tratado cometida por esta última. Por último, si se considera que una medida que establece precios mínimos idénticos en toda la Comunidad constituye necesariamente un obstáculo a la libre elección y a la libre circulación de los productos, tampoco habría que perder de vista que, al prever la posibilidad de una medida de este tipo, el legislador comunitario admitió también la posibilidad de establecer excepciones provisionales a las disposiciones que figuran en las letras a) y b) del artículo 4, gracias a la adopción de esta medida.

Las demandantes también oponen a la Decisión general que con ella se trata de sentar una medida restrictiva, tendente al reparto y a la explotación de los mercados, en infracción de la letra d) del artículo 4, y de falsear las condiciones normales de competencia, en contra del penúltimo párrafo del artículo 5. Estas imputaciones se apoyan en los mismos argumentos que los propuestos contra la pretendida infracción

de las letras a) y b) del artículo 4 y responden a la misma lógica que ya he criticado. Tengo por ello que repetir que toda decisión por la que se fijan precios mínimos limita sensiblemente las posibilidades de competencia de las empresas en el terreno de los precios y de este modo entraña el riesgo de favorecer la compartimentación del mercado común a través de la preferencia de hecho que los usuarios tienden a conceder a los abastecedores locales; pero se trata de un inconveniente vinculado al régimen de precios mínimos y que seguramente no lo invalida. Por otra parte, es sabido que las medidas de que se trata fueron dispuestas para un período relativamente breve y que sólo son conformes a Derecho en período de crisis; si se mantuvieran después de la desaparición de las circunstancias que justificaron su establecimiento, su carácter proteccionista acabaría por acentuarse y ello acabaría por favorecer también a las empresas que no habrían conseguido llegar a ser competitivas en un lapso de tiempo razonable. Esta evolución —que nada hace previsible en estos momentos— sería entonces contraria al espíritu del Tratado y a los principios fundamentales del mercado común del carbón y del acero. En la fase actual del procedimiento, sin embargo, las imputaciones formuladas de acuerdo con las disposiciones de la letra d) del artículo 4 y del artículo 5 deben considerarse infundadas.

11. Además de las normas del Tratado que he mencionado y examinado hasta ahora, en apoyo de los recursos se han invocado dos principios no escritos del Derecho comunitario. Se trata del derecho fundamental al

respecto de la propiedad privada y del principio de proporcionalidad.

No creo necesario extenderme mucho sobre el primer punto. Según las demandantes, el régimen de precios mínimos creó condiciones tales que los operadores corrían el riesgo de ser expoliados de las empresas que les pertenecían y ello en infracción de la garantía concedida al derecho de propiedad por el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (*más precisamente*, por el Primer Protocolo Adicional a dicho Convenio). Ya he tenido ocasión de precisar —en las conclusiones que presenté el 8 de noviembre pasado en el asunto en el que recayó la sentencia de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/79, ~ Rec. p. 3727)— que el derecho de propiedad está plenamente reconocido y protegido en el ordenamiento jurídico comunitario, tanto en relación con los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, como en virtud del Convenio Europeo, y que ello asegura garantías al individuo, en particular en los casos de expropiación y de limitación de la propiedad en interés público. Pero me parece evidente que una Decisión que establece un régimen de precios mínimos obligatorios no tiene nada que ver con los casos de privación o de limitación de la propiedad. Se trata de la regulación pura y simple de la actividad económica de las empresas. Parece, de hecho, que las demandantes, al hacer ciertas referencias generales a los derechos fundamentales de la persona, han querido ampararse también en la libertad de iniciativa en materia económica, pero esta libertad nunca está comprometida por una medida en materia de precios, dado que reconoce al individuo la posibilidad de elegir una activi-

dad profesional cualquiera y de crear y dirigir empresas, pero no limita la facultad de las autoridades de intervenir en el ámbito económico, subordinando eventualmente la formación de precios a restricciones en interés público.

Por lo demás, el motivo que examino aquí se basa en la confusión entre la medida de fijación de los precios mínimos y las consecuencias que su aplicación habría podido tener según las demandantes. Por lo tanto, es preciso subrayar que la conformidad a Derecho de la medida teniendo en cuenta los Principios Fundamentales para la Protección de los Derechos Humanos no puede depender de las repercusiones que se supone (o que se pretende) que aquélla pudiera tener sobre algunos de sus destinatarios. A lo sumo, como las demandantes hablan de consecuencias muy graves que habría podido tener la Decisión nº 962/77 sobre su actividad y sobre su propia existencia, en caso de haberla cumplido, la pertinencia jurídica de la previsión de perjuicios tan graves podrá ser discutida en el marco del tema del estado de necesidad que examinaré más tarde.

12. La tesis según la cual la medida de fijación de precios mínimos violó el principio de proporcionalidad se ha planteado en relación con la afirmación de que la carga impuesta por esta medida a una parte de sus destinatarios (las empresas más competitivas) era excesiva. Las demandantes afirman que, para atenerse a la Decisión nº 962/77, habrían debido reducir sensiblemente su nivel de actividad con los riesgos considerables que ello implica en los planos

financiero y comercial y con las repercusiones negativas sobre el nivel de empleo. La incidencia de tales consecuencias habría sido tanto más considerable para las pequeñas acerías especializadas en la producción de redondos para hormigón cuanto que sólo la plena utilización de su capacidad de producción les permitiría continuar funcionando a pesar del elevado nivel de costes fijos de gestión; de hecho les falta el factor de compensación que en las empresas de mayores dimensiones significan las demás producciones. Añaden que la carga impuesta a las empresas más competitivas revestía, además, el carácter de un sacrificio inútil en razón de la insuficiencia de la Decisión nº 962/77 respecto del objetivo perseguido.

Las demandantes se han extendido mucho sobre este punto, poniendo sobre todo el acento en dos lagunas del régimen de precios mínimos, tal como lo definía la Decisión de que se trata: el hecho de que este régimen no se hubiera extendido inmediatamente a los comerciantes (ya he recordado que esto no se hizo hasta diciembre de 1977 mediante la Decisión nº 3002/77, adoptada con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA) y la libertad de precios resultante en la venta de redondos directamente importados de países terceros. Estas lagunas iniciales del sistema imposibilitaban, según las demandantes, alcanzar los objetivos que la Decisión nº 962/77 se proponía conseguir; por consiguiente, las empresas obligadas a practicar precios mínimos veían su libertad de acción sacrificada sin ningún provecho, violando así el principio de proporcionalidad.

Creo que la cuestión de las lagunas del régimen de precios mínimos a lo largo del primer período de su aplicación reviste una importancia indudable. La gravedad de la situación derivada del hecho de haber dejado abierta durante cierto tiempo la vía del comercio a precios libres merece ser examinada con atención y no debe perderse de vista al enjuiciar el comportamiento de las empresas demandantes. Ello no significa, sin embargo, que pueda admitirse una violación del principio de proporcionalidad sin una profunda reflexión sobre el alcance de dicho principio y sobre el interés que revisten los hechos señalados a la luz de este principio.

Para los productores que estaban en condiciones de vender a precios inferiores a los precios mínimos fijados por la Comisión y para su clientela, la Decisión nº 962/77 equivalía a la imposición por la autoridad de un aumento de precios significativo. Frente a este aumento, que ciertamente no podía ser acogido favorablemente por los compradores, haber dejado a los comerciantes la libertad de vender a precios más favorables tanto sus productos almacenados como los importados de países terceros, creaba una situación que debía provocar perturbaciones en el mercado. Se estimulaba a los clientes de los productores más eficientes que habían aplicado anteriormente precios mejores a dirigir sus pedidos a otro proveedor o, por lo menos, a retrasar su fecha con la esperanza de poder obtener también de sus abastecedores habituales las condiciones aplicadas por los comerciantes.

El peligro real de que la libertad dejada a los comerciantes provocara una reacción en cadena de los fabricantes, muy comprensible económica y psicológicamente, era una consecuencia del hecho, señalado por la Comisión en el segundo considerando de la mencionada Decisión nº 3002/77, de que una parte sustancial de las ventas de redondos para hormigón en el mercado común se lleva a cabo por medio de los comerciantes. La demandante Maximilianshütte afirmó, sin que la demandada la contradijera a este respecto, que en el mercado alemán el 85 % por lo menos de los redondos de hormigón pasan por manos de los comerciantes. Las grandes cantidades almacenadas por éstos en el momento de la entrada en vigor de la Decisión nº 962/77, que podían cubrir toda la demanda interior de la Comunidad durante dos meses, y la posibilidad que éstos tenían de continuar reponiendo sus reservas a precios inferiores a los precios mínimos mediante la adquisición de productos de países terceros, constituían una grave amenaza para los productores comunitarios y proporcionaban a su clientela un medio de presionarles para que practicasen precios competitivos. El propio hecho de que siete meses después de la entrada en vigor del régimen considerado, la Comisión resolviera extenderlo al comercio muestra que la laguna indicada había perturbado seriamente el funcionamiento del sistema de los precios mínimos.

En lo que se refiere a la libertad dejada a los comerciantes, creo que también es preciso señalar otro aspecto puesto de manifiesto por la demandante Maximilianshütte. Es sabido que los grandes complejos siderúrgicos controlan sociedades de distribución,

formalmente autónomas y que no se incluyen en el concepto de «sus organizaciones de venta» a los efectos de las Decisiones nºs 30/53 y 31/53 (es decir, empresas que, además de los productos de la sociedad matriz, venden también los de otros fabricantes). A través de estas sociedades de distribución los grandes productores estaban en condiciones de hacer la competencia a los pequeños y medianos fabricantes en materia de precios. En efecto, los primeros, aunque respetaban formalmente los precios mínimos facturando sus ventas a las sociedades de distribución dependientes de ellas, podían decidir que éstas revendieran a continuación a precios inferiores, mientras que los segundos no disponían de esta posibilidad.

A ello se añadían los efectos de distorsión sobre el funcionamiento del régimen aquí examinado de las importaciones de países terceros a precios libres, inferiores a los precios mínimos impuestos a los productores comunitarios, tanto más cuanto que en 1977 la Comisión no había celebrado todavía con los principales países exportadores los «acuerdos» que permitirían posteriormente ajustar las ofertas de dichos países a niveles más cercanos al precio mínimo comunitario.

Según lo que el Agente de la Comisión precisó en la vista, las ventas en la Comunidad de redondos para hormigón procedentes de países terceros representaron en 1977 el 3,5 % de la producción comunitaria, pasando al 4,2 % en 1978. A pesar de que estas cifras parecen modestas, hay que admitir que el fenómeno de las importaciones a

precios libres tuvo una influencia no despreciable en la confusión que se produjo en el mercado y la falta de propensión de la clientela a aceptar los precios mínimos fijados por la Comisión, al menos por parte de la clientela tradicional de los fabricantes más eficientes que habían practicado antes precios inferiores de mercado.

Decisión n° 962/77. A todo ello, hay que añadir por último que la sujeción a control de las importaciones de países terceros, que se produjo demasiado tarde, permitió la venta a precio libre en otros Estados miembros de redondos para hormigón producidos en un Estado miembro después de haberlos hecho pasar por Suiza o Austria.

Otro factor de confusión radicó en el ejercicio por las empresas comunitarias de la facultad de ajustarse a las condiciones aplicadas por empresas de fuera de la Comunidad. La Decisión n° 527/78 de 14 de marzo de 1978, mediante la cual se prohibió todo ajuste de este tipo en el futuro (y ello después de que el legislador comunitario ya habría intentado, mediante el apartado 2 del artículo 6 de la Decisión n° 962/77, sujetar a determinados requisitos limitativos los ajustes a las ofertas exteriores de barras de hierro para hormigón), confirma la gravedad de las consecuencias que este aspecto de la facultad de ajuste había tenido sobre el funcionamiento del régimen de precios mínimos. En el segundo considerando de esta Decisión, la Comisión admitió, en efecto, que la experiencia había demostrado la imposibilidad de conseguir que se respetaran dichos precios cuando las ofertas a precios inferiores podían servir de base para estos ajustes, de manera que la supresión de la facultad de ajustarse a ofertas adecuadas procedentes de países terceros era necesaria para evitar la multiplicación de las repercusiones negativas sobre los precios de la Comunidad. Puede apreciarse en esta afirmación un reconocimiento adicional y elocuente del alcance muy fragmentario del sistema establecido por la

Queda por ver si las circunstancias que acabo de señalar dieron lugar a una violación del principio de proporcionalidad. Como es sabido, este principio figura entre los que tienen un carácter fundamental en el ordenamiento jurídico comunitario (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 25/70, Rec. p. 1161, así como las sentencias posteriores de 24 de octubre de 1973, *Balkan Import Export GmbH*, 5/73, Rec. p. 1091, y de 13 de noviembre de 1973, *Werhahn*, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1229). Este principio exige que «los objetivos perseguidos puedan alcanzarse [...] con los menores sacrificios posibles de las empresas afectadas» (así se pronunció el Tribunal de Justicia en la sentencia de 13 de julio de 1962 en el asunto *Mannesmann*, 19/61, Rec. pp. 675 y ss., especialmente p. 704) y, más concretamente, que las cargas impuestas a los operadores económicos no fueran más allá de lo necesario para conseguir los objetivos que la Institución debe proponerse (sentencia de 24 de octubre de 1973 en el asunto *Balkan Import Export*). ¿Ha tenido en cuenta la Comisión este criterio limitativo en el presente caso?

A este respecto, la primera consideración que me parece oportuno formular se refiere a la naturaleza de la medida de la que aquí se trata. No es una medida que imponga, por sí misma, cargas a todos sus destinatarios; por el contrario, se trata de una medida que, debido al nivel de precios fijado, favorece a determinados destinatarios y sacrifica a otros, limitando de hecho su capacidad competitiva y, por lo tanto, la venta de sus productos. Ya he dicho y me parece superfluo repetirlo que esta diferencia de trato es conforme a Derecho, ya que es la consecuencia lógica de las medidas adoptadas en una situación de crisis caracterizada por una importante diferencia de productividad. El criterio de la proporcionalidad debiera, pues, aplicarse al sacrificio impuesto a una parte de los destinatarios; pero el alcance de este sacrificio está en función esencialmente del nivel de precios mínimos y, a este respecto, ya he expresado mi convicción de que la solución elegida —un nivel medio en relación con el precio del mercado— no puede considerarse injustificada.

En realidad, las demandantes insisten más bien, como se ha visto, en la inutilidad del sacrificio, dada la insuficiencia de la Decisión nº 962/77, es decir, su inadecuación para alcanzar los objetivos deseados a falta de medidas complementarias (que se adoptaron más tarde). Se trata de otro aspecto de la situación y he reconocido su importancia. Pero no me parece que pueda entenderse como una violación del principio de proporcionalidad. En efecto, por una parte y desde el punto de vista formal, puede objetarse que la observancia de este principio debe controlarse tomando en consideración el

contenido del acto examinado, la cuantía de la carga que impone directamente y no la relación entre el acto de que se trata y otras medidas destinadas a reforzar su efecto en la práctica. En realidad, en lo que se refiere al artículo 61, la Comisión no podía hacer otra cosa que regular los precios practicados por las empresas productoras (el artículo 80 del Tratado lo impone); para extender el régimen de precios mínimos a los comerciantes, hubo de recurrir al artículo 95. Lo que quiere decir que, dentro de la lógica del Tratado, la acción sobre los precios referida únicamente a la categoría de los fabricantes reviste un carácter autónomo.

Dudo pues que esta medida pueda considerarse contraria al principio de proporcionalidad por el hecho de que no se adoptaran otras medidas que eran necesarias para poner en práctica un sistema económicamente eficaz. Por otro lado, la apreciación de la oportunidad del sacrificio requeriría la prueba de su gravedad excesiva por quienes lo sufrieron, pero es muy difícil que aporte dicha prueba quien se substraiga a dicho sacrificio, es decir, quien incumplió la Decisión nº 962/77 por considerarla demasiado gravosa. En otras palabras, si se funda la tesis de la violación del principio de proporcionalidad en el carácter inadecuado de la Decisión, no basta con afirmar que el sistema debía completarse por medio de otras medidas, sino que habría que probar que este sistema no funcionó mientras no se adoptaron dichas medidas. Sin embargo, es imposible demostrar hoy si el sistema funcionó mal debido a su carácter fragmentario o por las infracciones que se cometieron.

Estas consideraciones me llevan en definitiva a afirmar que, en este caso, la violación del principio de proporcionalidad invocada por determinadas demandantes no está comprobada. En todo caso, subsiste el hecho de que el refuerzo del régimen de precios mínimos mediante otras medidas adoptadas desde finales de 1977 habría debido efectuarse antes. Al fijar estos precios a un nivel superior a los precios practicados por las empresas más competitivas, la Comisión debía haber visto que era necesario que el sistema no presentara lagunas, si se quería evitar agravar las dificultades de estas empresas, exponiéndolas a una competencia ruinosa de los comerciantes y de los importadores de redondos para hormigón procedentes de países terceros. En cualquier caso, la propia Comisión debía haberlo tenido en cuenta en el momento en que impuso las sanciones pecuniarias previstas por el incumplimiento de la Decisión general.

13. En el marco de las imputaciones formuladas contra esta Decisión, las demandantes italianas alegaron también el motivo de la desviación de poder, afirmando que, mediante la fijación de precios mínimos, la Comisión se planteaba objetivos diferentes de los declarados. Se esgrimieron dos argumentos principales en apoyo de dicho motivo. En primer lugar, se dijo que la Decisión sirvió esencialmente para proteger los grandes complejos siderúrgicos que no eran capaces de hacer frente a la competencia en el sector de los redondos para hormigón y a los que únicamente el nivel de precios mínimos fijado por la autoridad permitió conservar una cuota del mercado. Por el

contrario, la finalidad de la reestructuración del sector debía haberse perseguido respetando la ley del mercado, que habría llevado a las empresas improductivas de grandes dimensiones a cesar su actividad en el sector considerado.

En segundo lugar, se aprecia en la disposición adoptada la intención de aplicar una medida de retorsión contra las pequeñas y medianas empresas y sobre todo contra las de la zona de Brescia, que no habían accedido a la petición de la Comisión de contingentar su producción. Este segundo aspecto de la desviación de poder se pone también de manifiesto en el hecho de que la Decisión considerada, teniendo en cuenta el nivel de precios mínimos impuestos, estaba destinada a producir directamente efectos desfavorables casi exclusivamente para las empresas de Brescia y la Comisión lo debía saber en el momento de la adopción de la medida impugnada.

Observaré a este respecto que los objetivos de la Decisión n° 962/77 se desprenden de su exposición de motivos y, en particular, de los cinco primeros considerandos. Se deduce de ellos que la Comisión intentaba poner remedio a la situación del mercado del producto de que se trata, intentando, en particular, conseguir un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda (actuando sobre la oferta evidentemente en sentido restrictivo) y entre los precios y los costes de producción (impidiendo el aumento de las rebajas) para aumentar la tasa *media* de utilización de la capacidad de producción. La protección de los complejos siderúrgicos

que producían a costes superiores a los precios de venta constituía un efecto necesario de esta opción de política económica y no el ejercicio de una facultad con una finalidad diferente de aquélla para la que había sido conferida. Y la afirmación de que la reestructuración del sector habría debido realizarse sin intervenciones de la autoridad sobre los precios no es más que una teoría sobre una opción de política económica que constituiría una segunda posibilidad, siendo la primera el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 61, pero no demuestra en manera alguna que dicha facultad haya sido ejercida con una finalidad diferente de aquélla para la que había sido conferida. Por otro lado, la finalidad legal de las medidas permitidas por la letra b) del artículo 61 no puede identificarse «a secas» con la reestructuración de un determinado sector de producción (aunque, en este caso, dicho objetivo indirecto tiene relevancia particular); en efecto, también puede haber situaciones de crisis puramente coyunturales y lo que importa es que una Decisión por la que se fijan precios mínimos se oriente a restablecer realmente un equilibrio de la relación precio—coste de producción y a sanear la relación entre la oferta y la demanda, como sucedió, en mi opinión, en el presente caso.

Aunque si el efecto negativo que la Decisión nº 962/77 tuvo sobre las pequeñas y medianas empresas fuera perfectamente conocido de antemano por la Comisión, no puede por ello considerarse como un indicio que pruebe una desviación de poder. Repetiré una vez más que aquí se trata simplemente de una de las repercusiones de la medida adoptada en una situación de crisis caracterizada por una diferencia de productividad

entre grandes empresas y productores de dimensiones más modestas.

En su concepción fundamental y en el papel objetivo que está llamada a cumplir, esta medida muestra ser conforme con los objetivos del Tratado. A mi entender, las demandantes no han aportado estos «indicios objetivos» que constituyen el mínimo necesario para probar la desviación de poder; en cuanto al carácter indispensable de una prueba rigurosa, el Tribunal de Justicia lo ha afirmado en reiteradas ocasiones (véanse, entre otras, las sentencias de 21 de marzo de 1955, Países Bajos/Alta Autoridad, 6/54, antes citada; de 5 de mayo de 1966, Gutmann, asuntos acumulados 18/65 y 35/65, Rec. p. 149; de 7 de diciembre de 1976, Pellegrini, 23/76, Rec. p. 1807, en particular el apartado 30). Por tanto, tampoco procede estimar dicho motivo.

14. Las demandantes invocan además, acerca de la Decisión nº 962/77, el motivo de vicios sustanciales de forma en relación con las imputaciones que se refieren tanto a la motivación del acto como al procedimiento seguido para su adopción. La motivación contiene, en su opinión, afirmaciones incompletas, no fundadas en pruebas y que no tienen en cuenta la realidad italiana. En cuanto al procedimiento, se niega que los estudios preliminares hayan sido realizados «en colaboración con las empresas y las asociaciones de empresas», como dispone el párrafo primero del artículo 61, y que la consulta al Comité Consultivo se haya referido específicamente a la medida basada en el artículo 61.

Compruebo que en algunos de los presentes procedimientos la Comisión ha propuesto la excepción de inadmisibilidad de este motivo «porque la demandante no ha demostrado que la Decisión general perjudique específica y directamente sus intereses individuales propios». La base legal en que la demandada ha fundado esta excepción, propuesta en términos idénticos, no está clara, como he tenido ocasión de recordar también en lo referente al motivo de desviación de poder. En realidad, podía pensarse en invocar el párrafo segundo del artículo 33 del Tratado en apoyo de la excepción propuesta en relación con este motivo —que ya hemos visto sin embargo que no estaba fundada en el marco del presente recurso—, pero ni el artículo 33 ni ninguna otra norma pueden apoyar la tesis de la inadmisibilidad del motivo de vicios sustanciales de forma. Por lo tanto, procede desestimar la excepción de que se trata.

Al tratar de la desviación de poder, ya me he referido a la motivación de la Decisión nº 962/77 y he comprobado que permite determinar claramente las finalidades pretendidas por los autores de la Decisión. Dicha motivación parte del hecho de la situación de crisis de la industria siderúrgica y de la influencia de la misma sobre los precios, menciona la falta de éxito de la planificación voluntaria de las entregas en el sector de los redondos para hormigón, insiste en las dificultades especiales que encuentra el mercado de dicho producto —deduciendo de ello que «la realización de los objetivos definidos en el artículo 3 del Tratado peligra en el sector de las barras para hormigón armado»— y, sobre la base de

esta premisa, afirma que «la Comisión estima [...] que concurren los requisitos para aplicar el artículo 61 al mercado de las barras para hormigón armado». En mi opinión, estos cinco considerandos permiten reconstruir sin ningún esfuerzo el razonamiento seguido por la Comisión para adoptar la medida prevista en la letra b) del artículo 61 del Tratado. Esto es lo esencial. En efecto, según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, para motivar adecuadamente un acto normativo no es necesario proporcionar indicaciones tan detalladas como las que pueden ser necesarias en un acto que afecte a particulares.

Me limitaré a citar a este respecto dos sentencias: la ya reiteradamente mencionada de 21 de marzo de 1955, Países Bajos/Alta Autoridad (6/54, Rec. 1954–1955, pp. 201 y ss., especialmente pp. 219 y 220) y la de 13 de marzo de 1968 en el asunto Beus (5/67, Rec. pp. 125 y 143). En la primera sentencia, el Tribunal de Justicia parte de la afirmación de que los artículos 5 y 15 del Tratado CEEA, aun obligando a la Alta Autoridad a motivar sus decisiones y hacer públicos sus motivos, no precisan ni la forma ni la extensión de dicha obligación; también estimó que estas normas «razonablemente comprendidas» obligan a mencionar en los motivos «los elementos esenciales de las comprobaciones de hecho de las que depende la justificación legal de la medida». Se trataba también en ese caso de una Decisión en materia de precios y el Tribunal de Justicia consideró suficiente que la Decisión afirmase la necesidad de la medida para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 3 y se refiere expresamente a una

situación perjudicial «para alcanzar los objetivos del artículo 3». Posteriormente, en la segunda sentencia que acabo de citar, el Tribunal de Justicia precisó que «los límites de la obligación de motivar [...] dependen de la naturaleza del acto de que se trate; en el caso de autos se trata de un Reglamento, es decir, de un acto de aplicación general, cuya motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha llevado a su adopción y, por otra, los objetivos generales que se propone alcanzar; que, por lo tanto, no puede exigirse que especifique los diferentes hechos, con frecuencia muy numerosos y complejos, en consideración a los cuales el Reglamento ha sido adoptado ni, *a fortiori*, que proporcione una valoración más o menos completa de los mismos».

Habida cuenta de estos precedentes, no veo cómo la motivación de la Decisión nº 962/77 puede considerarse inadecuada. Añadiré que, en lo referente en particular a la imputación relativa a la falta de prueba de las afirmaciones contenidas en la motivación de que se trata, podría objetarse que el control de la fundamentación de estas afirmaciones puede ser necesario para juzgar el fondo del asunto [y, de hecho, me he ocupado anteriormente de la existencia o de la inminencia de un estado de crisis manifiesta para comprobar si concurren los requisitos prescritos por la letra b) del artículo 61], pero no tiene importancia en el marco del motivo de vicios sustanciales de forma. La imputación formulada contra la motivación, de no tener en cuenta la realidad italiana, olvida que la Comisión debía situarse en la perspectiva de la situación global de la industria comunitaria del sector. Observo,

por último, que la elección de un determinado nivel para los precios mínimos fijados no está acompañada de ninguna motivación, siendo así que la Comisión debía haberse dado cuenta de la importancia de este punto y de la indudable necesidad de dar a conocer los criterios adoptados por ella; pero también es verdad que se menciona en el último considerando de la consulta que se hizo al Comité Consultivo y al Consejo, acerca asimismo del nivel de precios, y que el cumplimiento de este procedimiento, impuesto por el artículo 61, parece eximir a la Comisión de una hipotética obligación de motivar este aspecto de la medida de manera específica.

Queda por ver si ha sido observado el procedimiento prescrito por el párrafo primero del artículo 61. A este respecto, he señalado hace poco que el último considerando de la Decisión nº 962/77 da fe del cumplimiento del requisito de consultar al Comité Consultivo y al Consejo; más precisamente, afirma que la Decisión se adoptó «en base a estudios realizados en colaboración con las empresas y asociaciones de empresas y previa consulta al Comité Consultivo y al Consejo [...]». Esta fórmula refleja los términos del párrafo primero del artículo 61; sin embargo, hay que destacar que, en relación con los estudios, esta disposición recuerda también el párrafo primero del artículo 46 —a cuyo tenor la Alta Autoridad podrá, *en todo momento*, consultar a las empresas y a sus asociaciones, además de a los Gobiernos y a los demás interesados— y el párrafo tercero del artículo 48, el cual establece que la Alta Autoridad recurrirá *normalmente* a las asociaciones de productores para obtener las informaciones que le

sean necesarias, siempre que los intereses de los trabajadores y de los consumidores también se encuentren representados o puedan expresarse al respecto. De ello se desprende que los estudios mencionados en el artículo 61 no tienen que proceder necesariamente de la intención de ejercitar las facultades conferidas por este artículo y que los contactos con las asociaciones de productores son un medio de consulta ordinario para la Comisión. Esta última dispone sin duda alguna de una amplia facultad discrecional para realizar las investigaciones y efectuar las consultas necesarias, pero debe ofrecer a las empresas directamente interesadas, normalmente por medio de sus asociaciones, la posibilidad de conocer las medidas que se propone adoptar y de expresar sus puntos de vista al respecto.

Las demandantes en realidad no han negado que se hubieran efectuado los estudios preliminares a la Decisión nº 962/77, pero han afirmado que la Comisión no les pidió que colaboraran en ellos. Esta afirmación no tiene en cuenta el hecho de que la Comisión oyó, el 25 de mayo de 1977, a los Sres. Meriggi y Sorelli, responsables de dos asociaciones de productores que representaban a las pequeñas y medianas empresas italianas del sector. Además, según afirmó en la vista el Agente de la demandada, también se ofreció a las empresas que no pertenecían a estas asociaciones la posibilidad de participar individualmente en la reunión del 27 de marzo de 1979. Por tanto, no puede decirse que no haya existido la colaboración de las empresas y de las asociaciones de empresas que estaba ordenada.

A continuación, en cuanto a la participación del Comité Consultivo en la adopción de la Decisión, algunas demandantes han podido apreciar un vicio de forma en la circunstancia de que la consulta tuvo lugar en el marco del artículo 54, relativo a la financiación comunitaria de programas de inversiones de las empresas, y no del artículo 61 del Tratado. Sin embargo, es preciso considerar que dicha imputación se basa en una información incompleta. Es verdad que, en su Resolución de 17 de marzo de 1977, relativa a la situación del mercado siderúrgico, el Comité Consultivo se refirió específicamente a las medidas previstas por el artículo 54 y no a las contempladas en el artículo 61; pero dicha definición de postura tenía por objeto la situación del mercado siderúrgico en general. Por el contrario, el Comité Consultivo definió su posición sobre el tema específico del establecimiento de precios mínimos para los redondos para hormigón en el curso de la siguiente sesión, el 19 de abril de 1977, declarándose a favor de las medidas que la Comisión se proponía adoptar. El procedimiento de consulta a este órgano se efectuó por lo tanto conforme a Derecho.

15. La sociedad Feralpi afirma que, por lo que respecta a Italia, la medida que prorrogó los precios mínimos para todo el año 1978 quedó tácitamente sin efecto a raíz de la mencionada Decisión de 28 de julio de 1978 por la que la Comisión autorizó la creación de la UCRO, es decir, la oficina destinada a facilitar la «canalización» de las ventas de redondos para hormigón armado en los mercados extranjeros, coordinando dichas ventas mediante un reparto volunta-

rio de cantidades. La demandante estima que la Comisión tenía la voluntad de derogar la norma cuando dice, en uno de los considerandos de dicha Decisión, que «las empresas siguen siendo plenamente libres para sus ventas en el mercado italiano».

Esta tesis es inaceptable en primer lugar, por motivos de principio. Una decisión de la Comisión dirigida a un número limitado de empresas (las que habían solicitado la autorización para celebrar entre ellas el acuerdo por el que se constituía la UCRO) nunca podía producir el efecto de derogar una Decisión general de carácter normativo y, como tal, vinculante para todos los fabricantes de redondos para hormigón de la Comunidad. Además, si se habría tratado de restringir el ámbito de aplicación de esta Decisión, la modificación, independientemente de las dudas relativas a su legalidad, habría exigido al menos una disposición explícita y adecuadamente motivada.

Además, en el terreno de los hechos, se desprende del contexto en que se inserta el considerando mencionado por la demandante que, al afirmar la libertad de las empresas italianas para sus ventas en el mercado nacional, la Comisión solamente pretendía referirse al hecho de que el acuerdo para la coordinación de las ventas no afectaba al mercado italiano. Por lo tanto, no puede deducirse de ello una manifestación de la voluntad presunta de la Comisión de eximir a las empresas italianas de la obligación de respetar los precios mínimos para sus ventas en Italia.

Observaré por último que, como las empresas a las que se refiere la Comisión en dicha Decisión eran únicamente las que se habían adherido la UCRO, es decir, aproximadamente la mitad de los productores italianos de redondos para hormigón, la tesis de la demandante conduciría al resultado absurdo de eximir de la obligación de respetar los precios mínimos para las ventas en Italia solamente a los productores italianos interesados.

Acerca de la Decisión que autorizó la creación del UCRO, me parece más bien oportuno señalar que ésta se refería en sus motivos a las dificultades alegadas por las demandantes para mantener sus corrientes de intercambios tradicionales con los compradores de otros Estados miembros de la Comunidad en el régimen de precios mínimos. Puede considerarse en este caso que la Comisión, por el hecho de haber concedido la autorización requerida sobre tales bases, ha reconocido la gravedad de las dificultades causadas a las empresas italianas por la aplicación del régimen de precios mínimos y ha juzgado fundada la exigencia de poner en práctica medios para facilitar a estas empresas el mantenimiento de sus relaciones comerciales, a pesar de mantener en vigor el régimen de que se trata.

16. Hasta ahora he examinado los argumentos con los que las demandantes han intentado defender la tesis de que la Decisión general n° 962/77 era contraria a Derecho (o más exactamente, como acabamos de ver, que había sido derogada) a los efectos y respecto a las finalidades del último párrafo del artículo 36 del Tratado. El análisis que

he llevado a cabo no ha permitido descubrir elementos que demuestren que la Decisión era contraria a Derecho. Por lo tanto, procede examinar ahora las imputaciones que se refieren directamente a las Decisiones de imponer multas individuales y que pretenden conseguir su anulación. En este orden de ideas, habrá que ocuparse en primer lugar de la afirmación sostenida por la sociedad Feralpi, según la cual ésta se comportó de modo lícito al vender a precios resultantes de ajustes conformes a las normas comunitarias.

Según la sociedad Feralpi, toda empresa de la Comunidad tiene derecho a ajustarse a los precios efectivamente practicados por otras empresas comunitarias, aunque sean inferiores a los precios mínimos fijados por la autoridad. En apoyo de esta tesis, la demandante invocó el artículo 6 de la Decisión nº 30/53 de 2 de mayo de 1953 (en su versión modificada por las Decisiones nºs 1/54, 19/63 y 72/440), dado que esta norma admite la hipótesis de un vendedor que ajusta sus precios de oferta a los precios efectivos de un competidor. Pero el argumento queda invalidado por la oportuna objeción de la demandada, que señala que la posibilidad de ajustarse a los precios de mercado, así como a los precios de lista, está prevista por el citado artículo 6 únicamente para los productos para los que «la obligación relativa a la publicidad de los precios quede suprimida o limitada», es decir, para los productos previstos en el artículo 8 de la Decisión nº 31/53 de la Alta Autoridad de la CECA, entre los que no figuran los redondos para hormigón. Respecto de estos últimos, por consiguiente, el

ajuste sólo puede realizarse a los precios de lista de un competidor. La Comisión añade que incluso en el caso de que se habría permitido en principio el ajuste con los precios reales, ello sólo sería admisible en cualquier caso en relación con los precios practicados regularmente, es decir, conforme a la normativa en vigor. También esta observación me parece exacta.

La situación es diferente por lo que respecta al ajuste con los precios de mercado de los productos procedentes de países terceros. La demandante afirma que, hasta el 15 de marzo de 1978, es decir, hasta la entrada en vigor de la Decisión nº 527/78 de la Comisión, la venta a precios inferiores a los precios mínimos podía ser la consecuencia lícita de un ajuste efectuado por la empresa con las ofertas procedentes de un país de fuera de la Comunidad o con el precio practicado por otra empresa comunitaria, que a su vez se habría ajustado a las ofertas procedentes de países terceros. Pero la Comisión replicó que para poder justificar, en el sentido que acabo de indicar, ventas a precios inferiores a los precios mínimos, la empresa interesada debía notificar en cada caso su ajuste a la Comisión. Esta obligación se desprende no sólo de la última parte del párrafo segundo del artículo 60 del Tratado CECA, sino también del apartado 1 del artículo 1 de la Decisión nº 23/63 de 11 de diciembre de 1963.

Sobre el alcance exacto del artículo 60, las partes tienen opiniones divergentes, dado que la demandante afirma que dicho artículo impone la obligación de notificación

únicamente en casos determinados, es decir, cuando la Comisión ha fijado límites al ajuste para una determinada categoría de productos. No obstante, no cabe duda de que, a tenor del artículo 1 de la mencionada Decisión general nº 23/63, «las empresas siderúrgicas estarán obligadas a notificar a la Alta Autoridad, en los tres días siguientes a su celebración, toda transacción en la que ajusten sus ofertas a las condiciones ofrecidas por empresas fuera de la Comunidad». En mi opinión, la claridad con la que esta norma está redactada dispensa de tratar la interpretación del artículo 60.

Aún cabría preguntarse si el cumplimiento de la obligación de notificación es un requisito para la validez de todo ajuste o si, por el contrario, es únicamente un requisito de regularidad formal de dicha operación. Pero en el presente asunto lo que la Comisión imputa a la demandante es no sólo haber omitido la notificación, sino también y sobre todo no haber aportado ninguna prueba de las presuntas operaciones de ajuste.

Este me parece en realidad el argumento decisivo contra la tesis de la sociedad Feralpi. En efecto, no cabe duda de que, a falta de notificación conforme a Derecho, corresponde a la empresa que invoca un ajuste aportar los elementos capaces de probar que, en el momento en que practicó precios inferiores a los precios mínimos, tenía la intención de ajustarse a determinadas ofertas procedentes de países terceros. Las pruebas deben tener una relación específica con cada una de las operaciones de venta

respecto de las cuales se invoca el ajuste. Ahora bien, no parece que en este caso dicha prueba haya sido proporcionada para las ventas efectuadas en Italia a precios inferiores a los mínimos.

Queda el hecho de que la sociedad Feralpi había efectuado igualmente ventas en Alemania, haciendo uso de la facultad de ajuste a los precios de lista de los competidores locales y deduciendo la diferencia de los costes de transporte superiores. La Decisión que impone la multa impugnada imputa a la empresa haber efectuado tal ajuste de modo inexacto, en particular por haber convertido los precios de base en liras, pero partiendo de puntos de paridad alemanes en la deducción de los gastos de transporte entre Lona y el lugar de destino. Ello significa, según la Comisión, que las ventas fueron efectuadas «a precios inferiores a los mínimos prescritos». Durante el procedimiento, la Comisión precisó que dichas ventas infringen, en su opinión, la Decisión nº 3000/77 (que regula el régimen de precios mínimos para el año 1978), ya que, teniendo en cuenta las fluctuaciones en sentido inverso de las monedas italiana y alemana durante el lapso de tiempo comprendido entre la adopción de la Decisión nº 3000/77 (diciembre de 1977) y el ajuste del tipo de cambio que realizó la Decisión nº 656/78, de 1 de abril de 1978, la aplicación de precios ajustados a los precios de lista alemanes pero expresados en divisas italianas violó, en este caso, el principio general según el cual el precio de ajuste no puede nunca descender por debajo del precio practicado por el competidor, con el que se lleva a cabo el ajuste (con arreglo al artículo 6 de la Decisión nº 30/53).

La demandante replica que esta postura de la Comisión presupone que toda variación de los tipos de cambio debe reflejarse inmediatamente en los precios de la empresa que lleva a cabo el ajuste, lo cual no está impuesto por ninguna norma comunitaria ni por ninguna de las Decisiones de la Comisión en materia de ajuste. En caso de que las modificaciones de la paridad monetaria pudieran poner en peligro el objetivo de un precio mínimo uniforme dentro del mercado común, el párrafo tercero del artículo 1 de la Decisión n° 3000/77 faculta a la Comisión para modificar los precios inicialmente fijados. La sociedad Feralpi estima que una reconstitución de la paridad puede derivar exclusivamente de una intervención de este tipo y que no está justificado exigir a las diferentes empresas que eleven sus precios mínimos cada vez que se ajusten a los precios de lista de un país de moneda más fuerte siempre que el valor de esta moneda haya aumentado durante el período comprendido entre la fecha de la venta y la del pago. El ajuste debe efectuarse, según la demandante, en la moneda del país de la empresa vendedora y, por consiguiente, es el precio mínimo expresado en dicha moneda el que debe respetarse. Sin embargo, la Comisión mantiene la opinión contraria y afirma que la lista de precios a la que otra empresa se ajusta debe aplicarse en todos sus elementos, incluida la divisa en la que se expresa dicha lista de precios.

Observaré que las partes coinciden en el hecho de que, en las ventas de que se trata, se procedió efectivamente al ajuste con las listas de precios alemanas, determinándose sin embargo el precio en la moneda nacio-

nal del vendedor. El problema controvertido trata sobre la compatibilidad de la utilización de esta moneda con las normas que regulan el ajuste. No obstante, ello significa que la eventual irregularidad del método según el cual la demandante procedió al cálculo de los precios implicaría una infracción de las normas en materia de ajuste establecidas en el artículo 60 del Tratado CECA y precisadas por las Decisiones generales de la Alta Autoridad n°s 30/53, 19/63 y 72/440 y sería punible por esta razón, pero no figuraría entre las infracciones del régimen de precios mínimos. Por ello, en mi opinión, merece admitirse la imputación examinada y debe anularse la parte de la Decisión que afecta a la empresa Feralpi en lo que se refiere a las operaciones de venta efectuadas en Alemania.

17. Otro motivo alegado por numerosas empresas en apoyo de su recurso contra las decisiones individuales que les imponen multas consiste en afirmar la conformidad a Derecho de las ventas a precios inferiores a los mínimos obligatorios, por haberse realizado en circunstancias de necesidad o de fuerza mayor, o incluso de «legítima defensa». Estos tres tipos de circunstancias se han mezclado en algunos recursos unas con otras, sin que se hayan aclarado adecuadamente ni su valor en Derecho comunitario ni sus límites de aplicación. Me parece necesario realizar un esfuerzo de esclarecimiento previo al examen de los hechos.

En las conclusiones que presenté recientemente en el asunto 42/79, Milch—, Fett— und Eierkontor (Rec. 1979, p. 3703), el pasado

15 de noviembre, ante la Sala Primera del Tribunal de Justicia, tuve ocasión de examinar el concepto de fuerza mayor tal y como ha sido elaborado por la jurisprudencia de este Tribunal en relación con los Reglamentos agrícolas. Resalté que dos elementos caracterizan dicho concepto: en primer lugar, un elemento objetivo, es decir, la producción de un evento extraordinario *ajeno a la influencia del titular de la obligación*, y, a continuación un elemento subjetivo que consiste en que el titular de la obligación haya hecho todo lo que le era posible, actuando con precaución, prudencia y vigilancia para evitar que se produjera dicho evento. Pero la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia estaba vinculada por normas específicas de Derecho comunitario derivado que algunas veces ha aplicado directamente y otras por analogía. No se ha demostrado la existencia de un principio general del que derivaría un concepto uniforme de fuerza mayor aplicable a todos los sectores del Derecho comunitario y creo que difícilmente podría realizarse (como observé en mis conclusiones de 18 de enero de 1978 en el asunto IFG/Comisión, 68/77, Rec. pp. 353 y ss., especialmente p. 371). La sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1968, Schwarzwaldmilch (4/68, Rec. pp. 549 y ss., especialmente p. 562) reconoció en efecto que «el concepto de fuerza mayor no tiene un contenido idéntico en las diferentes ramas del Derecho y en los diversos ámbitos de aplicación», de modo que «su significado debe determinarse en función del marco legal en el que esté destinado a surtir sus efectos». Del mismo modo, la sentencia de 30 de enero de 1974, Kampffmeyer (158/73, Rec. p. 102) recordó el reconocimiento del alcance variable del concepto de fuerza mayor, afirmando que su

significado debe determinarse en función del marco legal en que esté destinado a surtir sus efectos. Por último, la sentencia de 14 de febrero de 1978 en el mencionado asunto IFG (68/77, Rec. p. 353), recordó que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros contemplan la excepción de fuerza mayor, «pero en determinados contextos y relaciones jurídicas».

Todo ello podría conducir, en mi opinión, a una postura radical en el sentido de que, a falta de norma explícita relativa a la excepción de fuerza mayor, ésta no podría alegarse en Derecho comunitario. Pero supongamos, sin embargo, que el concepto al que me he referido se entienda como de aplicación general; no cambia por ello en ningún caso que el evento invocado como circunstancia de fuerza mayor debe producir efecto fuera del ámbito de influencia del titular de la obligación y debe ser en sí mismo, por consiguiente, la causa del comportamiento objetivamente contrario a la norma. En otros términos, es preciso que dicho comportamiento haya sido determinado por una fuerza exterior, que no deje alternativa al sujeto de Derecho (ejemplo clásico: la falta de entrega de una mercancía determinada porque el buque que la transportaba ha naufragado o porque un rayo la ha destruido). En el caso de autos, por el contrario, los titulares de la obligación afirman que se vieron obligados a vender a precios prohibidos por la Decisión nº 962/77 por un conjunto de circunstancias consistentes en la situación del mercado frente al comportamiento de otros operadores económicos (en particular, el de los comerciantes que vendían a precio libre y también el de los fabricantes competidores que ya habían infringi-

do la Decisión), en el riesgo, derivado de ello, de una fuerte disminución de las ventas y en la previsión de los daños que se habrían derivado de ello en el plano financiero, así como en las esferas de la producción y del empleo. Ahora bien, ninguna de estas circunstancias puede describirse como una fuerza exterior capaz de determinar por sí misma la conducta del titular de la obligación: las empresas optaron ellas mismas, con pleno conocimiento de causa, por vender a precios más bajos, cosa que no hicieron otras empresas que se encontraban en situación análoga (estoy pensando en las pequeñas y medianas empresas italianas que respetaron el régimen de precios mínimos) y por más que ello fuera en la creencia de que dicho comportamiento se justificaba por graves razones y que debían actuar en el sentido indicado para evitar daños mayores.

Creo por lo tanto que los hechos indicados por las demandantes no se prestan a ser interpretados como circunstancias de fuerza mayor; más bien hay que comprobar si hubo estado de necesidad o si la infracción de los precios mínimos constituyó un acto de legítima defensa. A este respecto, hay que preguntarse también si el Derecho comunitario recoge estas dos circunstancias eximentes. La Comisión expresó una opinión negativa (en los asuntos iniciados por las empresas de Brescia; pero no en los asuntos 83/79 y 85/79), haciendo observar que los ordenamientos jurídicos nacionales admiten la legítima defensa y el estado de necesidad para salvaguardar los bienes esenciales de la vida y la integridad personal, mientras que, en el ordenamiento jurídico comunitario, se trata –según ella– de proteger intereses que

no se pueden comparar con estos bienes primordiales, por ser de naturaleza patrimonial. Esta tesis ignora, sin embargo, un precedente interesante en la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia: la sentencia de 12 de julio de 1962, *Acciaierie, ferriere e fonderie di Modena/Alta Autoridad* (16/61, Rec. p. 546), en la que el Tribunal de Justicia no excluyó la posibilidad de invocar la legítima defensa en Derecho comunitario, pero precisando que «la legítima defensa presupone un acto indispensable para evitar un peligro por el que el autor del hecho se siente amenazado y exige que las amenazas sean directas, que el peligro sea inminente y que no exista ningún otro medio legal de remediarlo». A partir de esta consideración, procede desestimar la excepción propuesta por la sociedad demandante, que sostenía haber actuado en legítima defensa al practicar precios inferiores a los de la lista porque tenía que hacer frente a un comportamiento desleal de determinados competidores que conseguían eludir el control de la Alta Autoridad.

En los asuntos objeto de las presentes conclusiones, si bien las empresas interesadas practicaron también precios inferiores a los obligatorios y han alegado que se vieron movidas a ello por el comportamiento de otros operadores económicos, no creo sin embargo que sea pertinente hablar de legítima defensa, y ello al menos por dos motivos: porque se produjo el peligro causado por el comportamiento *lícito* de determinados operadores (los comerciantes, las empresas de países terceros) y, en consecuencia, no se trataba solamente de reaccionar contra un acto ilícito de otro, y porque los

interesados se refirieron igualmente a circunstancias posteriores (por ejemplo, la demandante Stefana insistió en las dificultades de obtener la financiación indispensable, la demandante Maximilianshütte en la insuficiencia del control ejercido por la Comisión). Por consiguiente, el único elemento que, en mi opinión, podría —en abstracto— justificar el comportamiento de las demandantes, vistos los motivos alegados por éstas, es el estado de necesidad. Ahora bien, en materia de estado de necesidad, los requisitos fundamentales que deben concurrir son muy similares a los examinados por la mencionada sentencia de 12 de julio de 1962 respecto a la legítima defensa: un peligro inminente y grave, así como la imposibilidad de remediarlo de un modo que no constituya un comportamiento objetivamente ilícito. Es un concepto común al Derecho internacional y al Derecho de los Estados que la gravedad del peligro debe ser tal que ponga en juego la *existencia* misma del interesado y que la actitud del titular de la obligación no debe haber contribuido a crear la situación peligrosa. Por otra parte, considero indiscutible que el intérprete del Derecho debe ser extremadamente prudente al reconocer la existencia de un estado de necesidad, ya que ello equivale a considerar que un particular está dispensado de cumplir determinadas obligaciones, y ello sólo puede hacerse con carácter excepcional.

Las empresas demandantes afirman que se vieron obligadas a eludir la aplicación de los precios mínimos para no poner en peligro su supervivencia; pero, de modo más general, me parece que no han conseguido demostrar ni la inminencia y la gravedad

extrema del peligro ni la inexistencia de procedimientos lícitos para remediarlo, al menos en parte. Las indicaciones dadas por las demandantes revelan, sin embargo, la existencia de un malestar considerable y de dificultades objetivas provocadas por la Decisión nº 962/77. Todas las empresas se quejan de haber corrido el riesgo de perder su clientela y de haber sufrido un grave retroceso en las ventas, porque la clientela no quería pagar precios más elevados, y a causa también de las posibilidades que las lagunas del sistema le ofrecía de continuar comprando a precios ventajosos a los comerciantes o a los productores de países terceros. Las empresas italianas pusieron, además, de manifiesto que era prácticamente imposible disminuir los costes fijos despidiendo a una parte del personal, dada la crisis del empleo en Italia y el riesgo de huelgas y de agitación social en caso de despidos, mientras que las empresas alemanas insistieron por su parte en la competencia que les hacían estos fabricantes italianos, que habían decidido vender sin respetar los precios mínimos, y en la ineficacia, en su opinión, de los controles practicados por la Comisión. Estas circunstancias confirman que la Decisión nº 962/77 impuso sacrificios importantes a las empresas más competitivas, pero no puede considerarse que constituyan una situación de peligro inminente e inevitable para la existencia misma de las empresas.

En apoyo de mi punto de vista puedo aducir tres argumentos. En primer lugar, cierto retroceso de la competitividad de las empresas capaces de producir a menor coste y, por lo tanto, una disminución del volumen de sus ventas entraba dentro de la lógica de la

Decisión nº 962/77, dado que ésta se proponía —como he señalado varias veces— conseguir una redistribución del mercado, facilitando la comercialización de los productos de las empresas menos eficaces. El riesgo de perder una parte de la clientela era, por consiguiente, previsible, tanto más cuanto que se trataba, en aquella época, de la oportunidad de establecer un régimen de precios mínimos. Las lagunas de este régimen tendrían que haber implicado no sólo un retroceso de las ventas, sino también un peligro inminente de desaparición de empresas, para poder hablar de estado de necesidad; pero un peligro de este tipo no surgió e incluso las demandantes no han afirmado que tuvieran que enfrentarse a un estado de crisis tan grave.

En segundo lugar, haré observar que, aunque la Decisión nº 962/77 habría puesto en peligro la existencia de las empresas más competitivas, éstas no habrían carecido de medios lícitos para intentar hacer frente al peligro. Las dificultades para las empresas italianas se concretaron sobre todo en la disminución de sus posibilidades de venta en los mercados de otros países comunitarios, pero las perspectivas de venta subsistían tanto en el mercado italiano (dado que, para las ventas locales, los fabricantes no se habían visto desfavorecidos por el régimen de precios mínimos) como en los mercados de los países terceros (donde parece que efectivamente algunas empresas encontraron una compensación a la contracción de las ventas dentro de la Comunidad). Además, el ajuste a los precios de los productos de los países terceros fue posible hasta el mes de marzo de 1978, es decir, hasta la

entrada en vigor de la Decisión nº 527/78. Por ello, no puede considerarse que la existencia de las empresas demandantes estuviera amenazada por un peligro del que no pudieran escapar de ninguna manera.

En tercer lugar, la tesis del estado de necesidad debía haberse apoyado en pruebas específicas, relativas a la situación de cada una de las empresas, mientras que la mayor parte de las interesadas planteó argumentos de carácter general. Tampoco los datos relativos al retroceso de la producción o de las ventas en 1977 proporcionados por ciertas demandantes (por ejemplo, Ferriera Valsabbia y Officine Laminatoi Sabino) pueden interpretarse como pruebas de la existencia de una situación peligrosa generada por la Decisión nº 962/77, dado que no se trata de un retroceso capaz de poner en juego la supervivencia misma de dichas empresas. Por otro lado, sigue sin haberse demostrado la existencia de una relación de causalidad entre el régimen de precios y el descenso de la producción o el retroceso de las ventas. Recordaré al respecto el caso de la empresa Korf, demandante en el asunto 85/79, que afirmó —sin que la Comisión desmintiera este punto— que su cuota de mercado se redujo al 10,2 % durante el tercer trimestre de 1977 cuando era del 12,3 % durante el trimestre precedente; la Comisión sólo aprecia en este fenómeno la continuación de una tendencia anterior a perder terreno frente a las empresas más competitivas y señala que fue precisamente a partir del tercer trimestre cuando la empresa Korf vendió a precios inferiores a los mínimos.

En definitiva, creo que hay que excluir que el comportamiento de las empresas demandantes pueda justificarse por un pretendido estado de necesidad. Podría admitirse una excepción en el caso de la sociedad Stefana Antonio, demandante en el asunto 226/78. En el momento del establecimiento de la normativa en materia de precios mínimos, esta empresa se encontraba en una situación financiera particularmente delicada, ya que había obtenido créditos para realizar inversiones de reconversión industrial y debía hacer frente a las dificultades generales de crédito que habían surgido en Italia estando en curso los trabajos de reconversión. Un mes después de la adopción de la Decisión nº 962/77, dicha empresa señaló a la Comisión (mediante télex de 6 de junio de 1977) que los precios de mercado efectivos de los redondos para hormigón seguían siendo inferiores a los mínimos obligatorios y que la aplicación de dichos precios mínimos significaba para ella una sensible disminución de sus ventas. De hecho, sus ventas habían pasado de una media mensual de 6.570 toneladas durante los cuatro primeros meses del año 1977, a 3.866 toneladas en mayo y a 2.474 en junio. A finales de junio, el descubierto de la sociedad Stefana había pasado de mil setecientos millones de liras italianas a algo menos de tres mil millones. Por ello, mediante télex de 1 de julio de 1977, informó a la Comisión de que, ante el comportamiento de la competencia, se veía obligada a vender a precios inferiores a los precios impuestos y, en realidad, dichas ventas—según los datos proporcionados por la Comisión—comenzaron el 13 de julio de 1977 y duraron hasta el 5 de septiembre siguiente. Existen, por consiguiente, en este caso, elementos de hecho que podrían llevar a reconocer a la sociedad Stefana la posibi-

lidad de acogerse a un estado de necesidad: el peligro se presentaba en forma de un auténtico riesgo de quiebra, dado el importe de su descubierto. No obstante, tampoco me parece que la inminencia de dicho peligro haya sido demostrada en este caso; además, subsisten dudas acerca de hasta qué punto la situación financiera de dicha sociedad no deba atribuirse a la poca prudencia con la que se realizaron las inversiones y, por último, quedaba la posibilidad (que no parece haber sido examinada) de intentar poner remedio a las dificultades que se planteaban recurriendo a alguno de los medios lícitos señalados anteriormente.

Pueden hacerse consideraciones análogas respecto a la sociedad Maximilianshütte, demandante en el asunto 83/79. No cabe ninguna duda de que esta empresa sufrió también un retroceso importante en sus ventas después del establecimiento del régimen de precios mínimos. En el primer trimestre de 1977 había abastecido el 29 % del mercado de Baviera, mientras que en el segundo trimestre del mismo año el porcentaje descendió por debajo del 20 %. La Comisión indicó que la cuota de mercado del primer trimestre de 1977 no puede tomarse como punto de referencia, dado que fue anormalmente elevada: ello parece confirmado por el hecho de que el porcentaje que corresponde al segundo trimestre se mantuvo invariable en 1978, por más que la sociedad de que se trata, según las afirmaciones de la demandada, comenzó a practicar precios inferiores a los obligatorios a partir del 14 de junio de 1977.

Otra objeción formulada por la Comisión consiste en que el retroceso de las ventas fue causado en gran parte por factores diferentes del régimen de precios mínimos, entre ellos la estacionalidad del mercado, que habitualmente sufre recesión durante los meses de verano. Sin embargo, por otro lado es cierto que las importaciones de Suiza en la República Federal de Alemania de redondos para hormigón vendidos a precios inferiores a los mínimos aumentaron considerablemente durante el segundo semestre del año 1977 (de 12.000 toneladas durante el trimestre abril-junio a 19.000 durante el trimestre siguiente). La empresa Maximilianshütte ve en esto la prueba del control insuficiente por parte de la Comisión, de lo que se beneficiaron los fabricantes de Brescia para vender redondos para hormigón a través de Suiza. En mi opinión, si bien es verdad que las lagunas del sistema aumentaron la gravedad en perjuicio de las empresas capaces de producir a bajo coste, no cabe decir por otra parte que la Comisión dejara de ejercer su control, como lo demuestran las sanciones impuestas a numerosas empresas, de las que solamente una parte ha impugnado las decisiones que les imponen multas. Por último, no me parece que la sociedad Maximilianshütte haya demostrado haber tenido que hacer frente a un riesgo de quiebra o de cese de actividad inminente, ni haber buscado en vano soluciones que no fueran la infracción de los precios mínimos para asegurar su supervivencia.

Las conclusiones negativas a las que he llegado acerca del estado de necesidad siguen siendo, pues, aplicables de modo

general a las demandantes que invocaron esta eximente. Los motivos a los que algunas empresas recurrieron para justificar su comportamiento no deberán perderse de vista en el momento de examinar el problema de la reforma de las decisiones que impusieron las multas.

18. Hasta ahora me he referido a cuestiones comunes a todas las demandantes o a una gran parte de ellas. Habrá que ocuparse ahora de problemas específicos, planteados en el marco de recursos diferentes, que no se prestan a un examen global.

a) La sociedad Acciaieria di Darfo, demandante en el asunto 227/78, aprecia un vicio que afecta a la decisión individual impugnada por cuanto la Comisión no le dio ocasión de completar oralmente sus propias observaciones. Convocada a Bruselas para el 29 de junio de 1978 con un preaviso de seis días solamente, solicitó que se prorrogara el plazo dos semanas y fue informada de la negativa de la Comisión mediante un telegrama que recibió el 29 de junio, es decir, el día fijado para la audiencia. Afirma que, de este modo, se vio privada de uno de los derechos procesales, con violación del derecho de defensa reconocido en el artículo 36 del Tratado CEEA. Dicha infracción se ve hoy agravada por el hecho de que la Comisión le niega el derecho a presentar documentos que debieran suponer por lo menos una reducción del importe de la multa. Todo ello —afirma— repercutió y afectó a la validez de la decisión individual que impugna.

Se desprende de las precisiones hechas por ambas partes que la demandante recibió efectivamente la carta de convocatoria de la Comisión seis días antes de la fecha fijada para la audiencia. Sin embargo, la Comisión observó que, en el marco del procedimiento de aplicación de sanciones pecuniarias por infracción de normas CECA, una entrevista posterior a la presentación de observaciones escritas por la empresa interesada constituye una fase del procedimiento puramente fortuita, para la que no está previsto ningún plazo de preaviso. De hecho, el artículo 36 del Tratado CECA, al que se remite la sociedad Acciaieria di Darfo, se limita a prescribir que la Alta Autoridad, antes de imponer una sanción pecuniaria o de fijar una multa coercitiva, deberá ofrecer al interesado la posibilidad de formular sus observaciones, de modo que puede considerarse que el derecho de defensa ha sido respetado por cuanto se ha reconocido a la empresa la facultad de presentar observaciones escritas.

Queda por ver si la circunstancia de que ciertos documentos no se presentaran en el momento de la inspección o no se acompañaran a las observaciones escritas impide a la empresa presentar dichos documentos en el curso del procedimiento que puede seguir al procedimiento que sigue a la decisión que impuso la multa. Contrariamente a la opinión de la Comisión, pienso que no existe dicho impedimento. La sentencia de 12 de julio de 1962 en el asunto 16/61, antes citado, puso a la luz «la naturaleza puramente preliminar del procedimiento establecido por el artículo 36 del Tratado» y reconoció que un motivo no puede desestimarse únicamente porque no haya sido presentado

en el marco de dicho procedimiento. Por consiguiente, los documentos que la empresa interesada omitió alegar cuando formuló sus observaciones a la Comisión también deben ser tomados en consideración por este Tribunal de Justicia.

Según la sociedad Acciaieria di Darfo, la Comisión incluyó, entre las operaciones sancionadas con multa, determinadas ventas de productos no sujetos al régimen de precios mínimos.

Sin embargo la Comisión replicó que las facturas discutidas llevan un sello con la mención «ajuste parcial a la lista AFIM» y que la lista AFIM se refiere exclusivamente a los precios de los redondos para hormigón. La demandante no ha desmentido dicha afirmación en la fase oral. Por lo tanto, procede considerar fundado el argumento de la demandada.

La sociedad Acciaieria di Darfo afirmó además que, entre las ventas controvertidas, figuraban también entregas efectuadas en cumplimiento de contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la Decisión n° 962/77. A este respecto, la demandante indicó específicamente dos grupos de facturas: un grupo relativo a las entregas hechas a la empresa Maretto Blein, a raíz de pedidos confirmados el 27 y el 28 de abril de 1977 por la intermediaria Darma de Milán, y un segundo grupo que formaba parte de las entregas a la sociedad Baracit, con arreglo a confirmaciones de pedidos cursadas el 28 de abril de 1977 por la empresa intermediaria Albani. La Comisión

objetó que los pedidos de que se trata no fueron presentados durante la inspección efectuada en la sociedad interesada; pero, por los motivos que acabo de precisar, dicha objeción no viene al caso. De este modo, como la demandada no ha negado la veracidad de los documentos presentados por la demandante, considero que el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta las facturas n^{os} 1315, 1316, 1416, 1454, 1514, 1691, 1705, 1713, 1714 extendidas en concepto de entregas efectuadas a la empresa Blein (anexos 4 a 9 del escrito de réplica), así como las facturas n^{os} 1660, 1661 y 1662 que se refieren a las entregas efectuadas a la sociedad Baraclit, a efectos de excluir las ventas correspondientes de las sujetas a multa.

b) La sociedad Rumi, demandante en el asunto 263/78, afirma que la decisión individual que se le dirigió no estaba adecuadamente motivada en cuanto al criterio aplicado para el cálculo de la multa. La Comisión afirma por su parte haberse atendido, en este caso como en los otros, al criterio objetivo que consiste en aplicar al importe de las subcotizaciones un porcentaje determinado cuyo nivel varía en función de la gravedad de la infracción. En la Decisión impugnada la Comisión indicó, en efecto, el importe de las subcotizaciones y el de las ventas irregulares y, después, se remitió al artículo 64 del Tratado CECA que permite imponer multas «que no excedan del doble del valor de las ventas irregulares».

Es verdad que, de este modo, no se precisó expresamente cuál de las dos cifras se tomó

como base para el cálculo de la multa (sabemos que se trata de la cifra de las subcotizaciones, porque la Comisión lo precisó durante el procedimiento) y que ello no impedía conocer el porcentaje aplicado. Sin embargo, me parece que el acto indica por lo menos elementos de base esenciales, de hecho y de Derecho, de la medida y no creo que la indicada laguna en la motivación pueda tener una influencia negativa en las posibilidades de protección jurisdiccional de la empresa y de control por el Tribunal de Justicia (control posteriormente facilitado por las precisiones hechas por la demandada).

Con carácter subsidiario la misma demandante sostiene que, al calcular el importe de las subcotizaciones que se le imputaron, la demandada cometió un error, dado que el Inspector de la Comisión comparó los precios indicados en las facturas con el precio Davignon, mientras que los compradores alemanes efectuaron el cálculo de los precios efectivos teniendo en cuenta la paridad Saarbrücken o bien Oberhausen y los gastos de transporte, con el resultado de reducir el precio Davignon de 540 a 451,78 DM por tonelada. Si se practicaran estos precios efectivos como resultan del método de ajuste, las subcotizaciones de la demandante se reducirían a la mitad de la cifra considerada en la decisión que se impugna (es decir, de 200 a unos 100 millones de liras).

En apoyo de sus afirmaciones, la demandante presentó un télex de 23 de junio de 1978 de la Walzstahl-Vereinigung (anexo 16 del recurso). Sin embargo, como la demandada

señala oportunamente, dicho documento se refiere a ventas posteriores a las tomadas en consideración para el cálculo de las subcotizaciones. Además, la Comisión afirmó en el escrito de contestación, sin que la demandante lo desmintiera, que el destino final de los productos de que se trata era los Países Bajos. En este caso, un ajuste con la paridad alemana habría sido contrario al cuarto guión de la letra b) del apartado 2 del artículo 60 del Tratado.

De este modo, procede desestimar también el motivo alegado con carácter subsidiario por la sociedad Rumi.

c) En el asunto 264/78, planteado por la sociedad Feralpi, la oposición versa sobre un grupo de facturas en las que la decisión impugnada afirma que la sociedad Feralpi «practicó precios inferiores a los precios mínimos escritos a mano en ciertos albaranes». Según la demandante, esta circunstancia, que no fue impugnada en el pliego de cargos, carece de fundamento. No debe atribuirse ningún valor probatorio a las anotaciones que eventualmente figuran en los documentos de acompañamiento, dado que aquí se trata de documentos destinados a acompañar a las mercancías con arreglo a las disposiciones fiscales, pero que son ajenos a las relaciones contractuales. Además la demandante afirma que se ha de excluir que el precio que aparece en las facturas sea diferente del precio efectivo, dado que, con arreglo a las disposiciones vigentes, estos documentos deben ser presentados a la autoridad encargada de llevar a cabo la valoración y que la indicación de un precio ficticio constituye una valoración ilícita, punible en Italia con severas penas.

Hay que señalar, sin embargo, que, en anexo de la dúplica, la demandada presentó copias de determinados télex relativos a las ventas de que se trata, en los que se distingue claramente entre el precio de venta, expresado en marcos alemanes, y el importe que iba a indicarse en la factura, expresado en liras. Además de estar expresados en dos divisas diferentes, dichos importes son de diferente cuantía, en el sentido señalado por la Comisión.

Ello me lleva a considerar que existen pruebas de subcotizaciones multadas por la decisión impugnada en el grupo de facturas de que se trata.

Con carácter subsidiario, la demandante Feralpi niega la exactitud de los cálculos sobre cuya base la Comisión fijó el importe de la sanción pecuniaria impuesta a dicha sociedad. En particular, cuando se trató de calcular el importe de las ventas presuntamente irregulares, la Comisión asegura que tuvo en cuenta no solamente el precio de base, sino también los extras, mientras que éstos fueron excluidos del cálculo de la diferencia a la baja en relación con el precio mínimo. Ello, añade, es contrario al artículo 2 de la Decisión nº 3000/77, que incluye también los extras de calidad en los precios mínimos. Según la demandante, habría que considerar, a efectos del precio mínimo, todo extra relativo a la calidad de la mercancía y, por consiguiente, no únicamente el incremento correspondiente a controles particularmente minuciosos, sino también el que es proporcional a la longitud o al diámetro del producto.

La Comisión recuerda que el artículo 1 de la Decisión n° 3000/77 especifica la calidad a la que se refieren los precios mínimos; se trata en cada caso de una calidad de base para un producto determinado. Para cualquier otra calidad superior, el precio es más elevado, tanto si se aplica lo que se ha venido a llamar extra de calidad, como si por el contrario se factura el precio de base fijado para esa calidad determinada. Además, añade, del artículo 4 de la mencionada Decisión se desprende que los extras (incrementos y suplementos de precio) no pueden reducirse ni suprimirse. Por consiguiente, las listas de precios no estaban sujetas a modificación (salvo en lo que se refiere a los precios de base, si éstos fueran inferiores a los precios mínimos) y debían de aplicarse todas las condiciones particulares de dichas listas, incluyendo los extras.

La demandante replica haciendo observar que no se trata de ver si los precios de lista están sujetos a modificaciones, sino que más bien procede no perder de vista que el precio mínimo incluye el extra de calidad y que, al efecto, el diámetro extra debe también considerarse como un extra de calidad. El escrito de duplica de la Comisión no considera este punto. En la vista, el Agente de la demandada manifestó la idea de que si la Comisión hubiera dejado de aplicar estrictamente las normas, ello habría favorecido a Feralpi y la demandante no habría tenido ningún interés en quejarse de ello.

No puede decirse que los términos de la cuestión sean suficientemente claros ni que la defensa de la Comisión haya contribuido

a precisarlos. La demandante tuvo la impresión de que, en determinados puntos, la demandada compartía su interpretación y la demandada formuló la hipótesis de que pudo haberse equivocado a favor de la demandante. Creo comprender que el fondo del problema de que se trata es que si se habrían añadido los extras al precio de base facturado por la empresa en el cálculo del importe de las ventas irregulares efectuadas por ella, se habría hecho referencia por el contrario sólo a los precios de base, sin los extras, al calcular la diferencia entre el precio efectivo y el precio mínimo (por lo que esta diferencia habría sido mayor, al calcular proporcionalmente el importe de la multa). Ahora bien, con arreglo al artículo 2 de la Decisión n° 3000/77 —cuya validez admiten ambas partes— el precio mínimo es un precio de base que incluye los extras de calidad; por consiguiente, el punto de referencia para calcular la diferencia con el precio efectivo está fuera de discusión. En cuanto al precio efectivo, si la empresa facturó los extras de calidad fuera de su precio de base, parece justo que aquéllos se añadan a este último para que la cifra global del precio efectivo incluya los extras y de este modo resulte homogéneo en relación con el punto de referencia legal (el precio mínimo). De ello se deduce que, si la Comisión calculó de otro modo la diferencia entre el precio efectivo y el precio legal, dicho cálculo debe corregirse y la base para calcular el importe de la multa resultará modificada por ello a favor de la demandante.

Por último, la demandante Feralpi se opone también a la exactitud de los cálcu-

los en los que se basó la Comisión en la Decisión que se impugna, por lo que se refiere a la factura n° 2738. En el télex que comunicaba el pliego de cargos, se dice en efecto que la factura que lleva dicho número corresponde a un lote de 550.000 toneladas destinado a la empresa Ferrari, mientras que en realidad la factura n° 2738 estaba destinada a la sociedad Acciaierie di Calvisano y correspondía a un lote de 20.920 toneladas.

La Comisión niega haber cometido un error que haya influido en el cálculo de la multa, limitándose a subrayar que el número de la factura controvertida era ilegible y que puede haberse transcrito erróneamente, pero que todos los demás elementos de dicha factura se transcribieron correctamente (y que, por consiguiente, la venta de 550.000 toneladas a la empresa Ferrari fue realmente efectuada). Esta afirmación no ha sido específicamente desmentida por la demandante. En estas circunstancias, procede considerar infundada esta imputación.

d) La sociedad Forges de Thy—Marcinelle et Monceau interpuso dos recursos, registrados con los números 26/79 y 86/79; el primero dirigido a obtener la anulación de la decisión individual de 10 de enero de 1979, y el segundo opuesto a la decisión de 2 de mayo de 1979, mediante la cual la Comisión, teniendo en cuenta nuevos elementos de hecho, redujo la multa impuesta a la demandante en su decisión precedente.

En el asunto 86/79, la demandada, sin oponer sin embargo una excepción formal,

pone en duda la admisibilidad del segundo recurso y hace observar que su objeto y los motivos invocados ya estaban recogidos en el recurso 26/79.

No niego que la decisión de 2 de mayo tenga carácter accesorio en relación con la decisión precedente, por cuanto se limita a modificar la parte relativa a los importes de las operaciones efectuadas con subcotización, que se reducen a un nivel más bajo y de este modo llegan a reducir el importe de la multa anteriormente impuesta. Sin embargo, en el recurso 86/79, la demandante alega un nuevo motivo, relativo al criterio aplicado por la Comisión al proceder a la reducción de la multa y no cabe ninguna duda de que dicho motivo se presentó específicamente en función de la Decisión de 2 de mayo.

En mi opinión, esta comprobación basta para considerar infundadas las reservas expresadas por la demandada en cuanto a la admisibilidad del recurso.

Pasando a continuación al examen de fondo de los asuntos acumulados 26/79 y 86/79, observo que ambos se distinguen de los recursos de los que me he ocupado anteriormente por cuanto plantean un problema particular, el de si la Decisión n° 962/77 es aplicable a las ventas de redondos para hormigón efectuadas después de su entrada en vigor, pero previstas en contratos anteriores, que no precisaban, sin embargo, el precio de la mercancía.

Recordaré en primer lugar que, a tenor del apartado 2 del artículo 2 de la Decisión de que se trata, los precios mínimos contemplados en el artículo 1 «son obligatorios para las transacciones efectuadas a partir del tercer día siguiente a la entrada en vigor de la presente Decisión y sustituyen, a partir de esta fecha, a los precios de lista inferiores, hasta que las empresas modifiquen estos precios, con arreglo al artículo 3».

La demandante invoca esta disposición para negar que el régimen de precios mínimos sea aplicable a los lotes de mercancías en relación con los cuales se le impuso la multa, sosteniendo que efectivamente dichos lotes habían sido entregados después del 8 de mayo de 1977, pero que sus entregas se habían realizado en ejecución de contratos celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Decisión. En efecto, por los términos «operazioni effettuate» con posterioridad a esta fecha deben entenderse referidos a los contratos y no a las operaciones de entrega efectuadas en cumplimiento de contratos, como lo demuestra aún más claramente el texto francés de la Decisión, que habla de «transactions effectuées». De este modo hay que admitir efectivamente que las entregas efectuadas en ejecución de ventas perfeccionadas antes de la entrada en vigor de la Decisión n° 962/77 no están sujetas a la observancia de los precios mínimos. Ello parece, por lo demás, evidente y es conforme a la práctica seguida por la Comisión.

Es necesario, sin embargo, no perder de vista que, para que constituya una «transac-

ción efectuada» con anterioridad a la entrada en vigor de la Decisión n° 962/77, el contrato de venta debe contener todos sus elementos esenciales. En Derecho belga, como en muchos otros, una venta puede considerarse perfeccionada incluso cuando la determinación del precio ha sido dejada para una fecha posterior, con tal de que dicha determinación deba hacerse en base a elementos objetivos y sea por lo tanto ajena a una nueva manifestación de voluntad eventual de una de las partes contratantes. Ahora bien, las copias de los pedidos presentadas por la demandante indican, bajo el término «precio», una remisión a los precios convenidos entre comprador y vendedor. Según la demandante, se trataba de precios firmes cuyos importes precisos ya han sido fijados en el momento de los contratos. Esta afirmación no se apoya, sin embargo, en ningún elemento de prueba y no se ajusta, por el contrario, a la práctica de la demandante tal como resulta de los documentos presentados por la demandada (véanse los anexos 1, 8, 17 y 22 del escrito de contestación). Se trata de confirmaciones de pedidos en los que la sociedad Forges de Thy-Marcinelle se refería constantemente para la determinación del precio, a la lista de precios en vigor *en el momento de la expedición*. Este modo de proceder es, por otro lado, conforme a las condiciones generales de venta reproducidas en las listas de precios de la demandante, las cuales precisan, en lo referente a los redondos para hormigón, que «nos ventes sont faites aux prix, surpris et conditions de nos barèmes en vigueur le jour de l'expédition (ou de la facture de mise à disposition). Les prix, surpris et conditions figurant dans nos offres ou accusés de réception n'ont donc

qu'une valeur indicative». [«Nuestras ventas se celebran a los precios, sobreprecios y condiciones de nuestros catálogos vigentes el día de la expedición (o de la factura de puesta a disposición). Los precios, sobreprecios y condiciones que figuran en nuestras ofertas o acuses de recibo tienen pues un mero valor indicativo»] (anexo 2 del escrito de contestación).

Teniendo en cuenta estos datos, me parece claro que una referencia general al precio convenido con el adquirente, contenida en un contrato de venta de redondos para hormigón estipulado por la demandante, y a falta de cualquier otra indicación debe interpretarse como una remisión a los precios de lista, de acuerdo con las condiciones generales de venta y con la práctica comercial de la demandante. Las facturas correspondientes a las ventas sobre las que prosigue la controversia (después de que la Comisión adoptara durante el procedimiento la decisión que reducía los cargos y, por lo tanto, el importe de la multa inicialmente impuesta a la demandante) son todas posteriores a la fecha de entrada en vigor de la Decisión nº 962/77, y se refieren a notificaciones de envío igualmente posteriores a dicha fecha. Por lo tanto, hay que deducir que los contratos de venta controvertidos se perfeccionaron cuando el régimen de precios mínimos ya era aplicable. Ello está de acuerdo con el principio según el cual no hay contrato de venta mientras el precio no haya sido determinado y que no basta que éste sea determinable, si las partes han hecho referencia al precio vigente en el momento de la entrega y si la determinación del precio corresponde unilateralmente al

vendedor sin que la autoridad pública intervenga (principio recogido tanto por la jurisprudencia belga como por la francesa; véase, por ejemplo, Tribunal de commerce de Tournai, 9 de febrero de 1947, Pasicrisie 1949, III, p. 31; Cassation civile française, I, 1973, Brell. I, nº 96, p. 89).

Por otra parte, este aspecto de la cuestión también podría dejarse de lado en el presente caso, toda vez que existe un motivo más sencillo para desestimar el recurso. En efecto, una vez demostrado que la determinación del precio se hizo por referencia a los precios de lista vigentes en el momento de la entrega, la necesidad de respetar los precios mínimos correspondientes a las ventas de que se trata se desprendería en cualquier caso del hecho de que, después de la entrada en vigor de la Decisión nº 962/77, ninguna empresa podía establecer precios de lista inferiores a los precios mínimos. Por consiguiente, el precio de venta convenido *per relationem* con anterioridad a la entrada en vigor de la Decisión de que se trata debía ser conforme a las obligaciones impuestas por el régimen de precios mínimos.

Seguidamente, en lo relativo a la reducción de la multa impuesta en enero de 1979, que concedió la Comisión cuatro meses después en proporción a la reducción del importe de las subcotizaciones (10 % aproximadamente), la sociedad Thy-Marcinelle sostiene que habría sido más lógico concederle una reducción proporcional a la del importe de las operaciones irregulares (20%).

No comparto este punto de vista. El criterio del que se sirvió la Comisión para reducir la multa me parece conforme al criterio en el que se basó aquélla para calcular la propia multa. Con este fin, aplicó el coeficiente del 10 % al importe de las subcotizaciones; por consiguiente, es lógico que la reducción se efectúe rebajando el 10 % no del importe total de las ventas irregulares, sino únicamente del importe de las presuntas subcotizaciones, vinculadas a dichas operaciones. También he de observar que, en el asunto 26/79, la demandante no discute la validez del criterio utilizado para calcular la multa y que, por otro lado, la Comisión utilizó el mismo método para todas las demás demandantes. Procede por tanto desestimar dicha imputación.

19. Recordé al principio de mis conclusiones que, con carácter muy subsidiario, la mayor parte de las demandantes solicitó la reforma de la decisión individual impugnada, en el sentido de una reducción de las multas impuestas por la Comisión. Ya que el Tribunal de Justicia tiene en el presente asunto competencia *de plena jurisdicción*, no cabe la menor duda de que dispone de la facultad de acoger dichas peticiones, modificando el importe de las sanciones pecuniarias si lo considera justo y oportuno.

La naturaleza particular de la crisis en el sector de los redondos para hormigón —que condujo a la Comisión a introducir el régimen de precios mínimos—, las repercusiones sensiblemente negativas que los niveles de precios fijados por la autoridad produjeron sobre la actividad de las empresas más

competitivas, las graves lagunas del sistema tal como se estableció por la Decisión nº 962/77 y como se mantuvo en vigor hasta principios del año 1978, constituyen, en mi opinión, otros tantos motivos válidos para reducir sustancialmente las multas. Ya he hablado de todas estas circunstancias y me parece superfluo extenderme aún más sobre ellas. Por lo tanto, me limitaré a subrayar, sobre el primer punto, que la crisis en el sector de que se trata se caracterizaba por un desequilibrio entre la gran capacidad de producción y la gran capacidad de competencia de ciertas empresas de pequeñas dimensiones (aproximadamente un tercio del total) y las dificultades encontradas por numerosas empresas de mayores dimensiones, de modo que una medida de fijación de precios mínimos estaba necesariamente destinada a penalizar a unas para proteger a otras. Estableciendo imperativamente un nivel mínimo de precios, la Comisión no podía ignorar que dicha penalización se realizaría en la práctica y debería haber intentado reducir su gravedad, al menos adoptando desde el principio todas las medidas complementarias necesarias para evitar que las lagunas del régimen establecido hicieran aún más penosa su observancia. He afirmado que la Decisión nº 962/77 no adolecía de vicios jurídicos que permitieran calificarla de contraria a Derecho, pero no puedo dejar de recordar que había, incluso en el plano estrictamente formal, determinadas razones para tener dudas (en particular, acerca del cumplimiento del penúltimo párrafo del artículo 61, relativo al respeto del principio de proporcionalidad, al carácter completo de la motivación y al nivel de los precios impuestos). Me pareció que algunas de estas dudas

podían superarse, sobre todo porque el control del Tribunal de Justicia debe inspirarse en un criterio de prudencia cuando están en juego decisiones de política económica que no sean manifiestamente contrarias a Derecho; sin embargo, creo que la lentitud y la incertidumbre del comportamiento del ejecutivo comunitario no pueden olvidarse cuando se trata de apreciar la equidad de las sanciones pecuniarias impuestas.

Naturalmente, la reducción del importe de dichas sanciones merece ser concedida muy ampliamente a las empresas cuyo funcionamiento se ha resentido más por el establecimiento del régimen de precios mínimos y que han aportado pruebas más convincentes de los peligros que corrieron y los sacrificios que sufrieron. Pienso sobre todo en la empresa Stefana Antonio y, en menor medida, en la empresa Maximilianshütte, a cuyas vicisitudes me he referido. Además, pienso que en el caso de la empresa Rumi está justificado tener en cuenta el hecho de que sus ventas en el mercado común experimentaron un retroceso importante durante los meses de julio y agosto de 1977 a pesar de que respetó inicialmente los precios mínimos, viéndose incitada a incumplirlos después de una nueva disminución apreciable de sus ventas en enero de 1978 y después de haber comprobado que en el mercado alemán, donde anteriormente su producto había encontrado una amplia comercialización, las ofertas por debajo de los precios mínimos se habían hecho frecuentes y peligrosas (la empresa Walzstahl-Vereinigung afirmó el 23 de marzo de 1978, en un télex dirigido a la sociedad Rumi, que «no es posible ningu-

na venta para las empresas italianas si persiste esta situación»).

Por último observo que la sociedad Sider Camuna presentó documentos de los que se desprende que, en la época de los hechos aquí examinados, ya operaba en circunstancias muy difíciles, utilizando apenas el 25 % de su propia capacidad; en tales circunstancias, le habría resultado imposible, según ella, hacer frente al peligro de una fuerte contracción de las ventas si hubiera respetado los precios mínimos.

Por otra parte, hay por lo menos una situación en la que no me parece justificada ninguna reducción de la multa. Me refiero al caso de *Acéries de Montereau*, demandante en el asunto 31/79. Esta sociedad afirma que después del establecimiento del régimen de precios mínimos intentó en vano conseguir pedidos a esos precios, pero que supo por sus clientes que éstos habían conseguido celebrar contratos de compra de redondos para hormigón a precios más favorables con otros fabricantes que —afirma— emitieron documentos con fecha anterior a la de entrada en vigor de la Decisión nº 962/77. Frente a esta situación y después de haber sufrido pérdidas de cerca de dos millones de francos franceses por la caída de las ventas, la demandante afirma que se vio obligada a adaptarse a las condiciones del mercado.

La Comisión replicó haciendo observar que los precios mínimos establecidos por la Decisión nº 962/77 eran inferiores a los precios de lista de la demandante, vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor

de la Decisión. En cuanto a las pérdidas económicas que la demandante afirma haber sufrido en 1977, éstas se debieron esencialmente, prosigue la Comisión, al hecho de haber practicado precios demasiado bajos respecto a los costes de producción. Es interesante señalar a este respecto que la media de las ventas realizadas por la demandante durante el período de septiembre a diciembre de 1977 sobrepasa claramente la de las ventas anteriores a la entrada en vigor de la Decisión n° 962/77. Por lo tanto, se tiene la impresión de que dicha empresa siguió una política de dumping y que, ofreciendo su producto a precios muy inferiores a los precios mínimos, pudo conseguir nuevas cuotas de mercado. Todo esto viene confirmado por la cantidad muy elevada de ventas por debajo del precio mínimo efectuadas por esta empresa, que se eleva a cerca de 50.000 toneladas, nivel que sobrepasa ampliamente el de las demás demandantes.

A la luz de estas consideraciones, resulta que el comportamiento de la sociedad *Acéries de Montereau* infringe las finalida-

des de la Decisión n° 962/77 con mayor gravedad que las infracciones de que son culpables otros fabricantes más competitivos.

Además, las ventas por debajo del precio mínimo efectuadas por dicha sociedad comenzaron apenas una semana después de la entrada en vigor de la Decisión n° 962/77 y se mantuvieron hasta el final del año 1977, es decir, durante un período de tiempo considerablemente más largo que aquél en el cual se sitúan las infracciones de las demás demandantes.

Teniendo en cuenta estos datos y considerando, por último, el coeficiente bastante bajo aplicado por la Comisión para fijar la multa impuesta a esta demandante (5,7 % del importe de las subcotizaciones frente al 25 % aplicado a las empresas de *Brescia* y al 10 % aplicado a *Korf*, a *Maximilanshütte* y a *Thy-Mercinelle*), creo que no existe ningún motivo para reducir el importe de la sanción de que se trata.

20. Como conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que cuando se pronuncie sobre los recursos en los asuntos acumulados 154/78, 205/78 y 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78 y 264/78, 39/79, así como en los asuntos acumulados 26/79 y 86/79 y en los asuntos 31/79, 83/79 y 85/79, decida:

- 1) Denegar las peticiones de anulación de las Decisiones individuales impugnadas, salvo las referidas a las empresas *Feralpi* y *Acciaieria di Darfo*.

- 2) Anular la decisión relativa a la empresa Feralpi, limitándose a la parte que se refiere a las operaciones de venta efectuadas por ella en la República Federal de Alemania, y declarar, además, en relación con la misma decisión que, para calcular la diferencia entre los precios mínimos y los precios practicados a efectos de determinar la multa, hay que tener en cuenta no sólo el precio de base efectivo, sino también los extras facturados por la empresa.
- 3) Anular la Decisión relativa a la Acciaieria di Darfo, limitándose a los suministros efectuados a las empresas Maretto Blein y Baraclit, en relación con los pedidos de 27 y 28 de abril de 1977.
- 4) Reducir el coeficiente aplicado para calcular las multas impuestas a las demandantes que se indican a continuación:
 - a) en un 50 % en favor de las demandantes Ferriera Valsabbia, OLS, AFIM, Fratelli Stefana, Acciaieria di Darfo, Feralpi, Korf (previa corrección de la base de cálculo de la multa respecto a las empresas Acciaieria di Darfo y Feralpi);
 - b) en un 60 % en favor de las demandantes Sider Camuna y Rumi;
 - c) en un 70 % en favor de la demandante Maximilianshütte;
 - d) en un 80 % en favor de la demandante Stefana Antonio.
- 5) Condenar a la Comisión a pagar la mitad de las costas soportadas por las demandantes de los grupos a) y b), y los dos tercios de las costas soportadas por las demandantes Maximilianshütte y Stefana Antonio.
- 6) Disponer que las demandantes en los asuntos acumulados 26/79 y 86/79 (Thy-Marcinelle y Monceau) y 31/79 (Montereau) soporten la totalidad de las costas de dichos procedimientos.