CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 7 de junio de 1962 *

Índice

Introducción 261

Análisis jurídico 262
I. Respecto a la admisibilidad 262
II Los diferentes motivos 262
1. El procedimiento seguido 262
2. Vicios de forma de la Recomendación 266
3. Motivos de impugnación relativos al contenido de la Recomendación 269

III. Conclusión 276

* Lengua de procedimiento: alemán.
Conclusiones comunes al asunto 11/61, Italia/Alta Autoridad, asunto archivado.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Si bien, los recursos interpuestos por el Gobierno neerlandés y por el Gobierno italiano no han sido acumulados, quisiera, no obstante, agrupar mis conclusiones en ambos asuntos para exponer al mismo tiempo mi punto de vista. La identidad de los puntos en litigio, el carácter semejante de los intereses defendidos, así como la amplia concordancia de los argumentos expuestos permiten, así me lo parece, proceder de esta manera, e, incluso, ello resulta deseable en interés de una discusión lógica de los problemas en litigio. Lógicamente, me dedicaré de forma especial a examinar íntegramente todos los puntos de vista invocados, habida cuenta de la categoría de las partes demandantes, pues no sería admisible que no se prestara la suficiente atención a determinados argumentos por el hecho de que ambos recursos se discuten en común.

Estos procesos se refieren a los repetidos esfuerzos de la Alta Autoridad para, mediante actos obligatorios en materia de transportes, inducir a los Estados miembros a establecer la situación que considera que el Tratado prescribe, y son el resultado de los procesos entablados igualmente por los Gobiernos neerlandés e italiano, después de los cuales el Tribunal de Justicia declaró ilegales las tentativas de la Alta Autoridad de actuar sobre los Estados miembros mediante las Decisiones del 18 de febrero de 1959, fundadas en el artículo 88.

Con posterioridad a las sentencias dictadas en los asuntos 20/59 y 25/59, la Alta Autoridad adoptó el 1 de marzo de 1961 la Recomendación nº 1/61, actualmente impugnada, mediante la cual se proponía inducir a los Gobiernos de los Estados miembros a adoptar medidas de ejecución para la publicación o comunicación de listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas para el transporte del carbón y del acero. La Alta Autoridad notificó su Recomendación mediante carta dirigida a los Gobiernos de todos los Estados miembros, entre ellos, el Gobierno del Reino de los Países Bajos y el Gobierno de la República Italiana. Además se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 9 de marzo de 1961, página 469.

Los recursos se basan en el artículo 33 del Tratado; de manera subsidiaria, el Gobierno neerlandés invoca el artículo 88. Ambos Gobiernos solicitan la anulación total de la Recomendación. Intervienen como partes coadyuvantes en el procedimiento entablado por el Gobierno neerlandés:

- Charbonnages de France.
- Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais.
- Houillères du bassin de Lorraine.

Las partes coadyuvantes apoyan las pretensiones de la Alta Autoridad en cuanto a su objetivo pero invocan en parte algunos argumentos sobre los cuales la Alta Autoridad declara de manera expresa que no responden completamente a su propia interpretación. Señalemos desde ahora que, ni que decir tiene que, en la cuestión de la

interpretación de sus actos, la opinión de la Alta Autoridad tendrá prioridad sobre la de las partes coadyuvantes.

Los motivos de las demandantes se pueden resumir así:

- Se refieren al procedimiento seguido (carácter ilícito de una Recomendación; no respeto de las normas del artículo 88).

- Tienen por objeto vicios de forma en la Recomendación (falta de claridad, ausencia de diferenciación del contenido, motivos insuficientes).

- Y, en fin y sobre todo, se refieren al contenido del acto impugnado.

En el tercer grupo, las principales críticas son las siguientes:

- La Recomendación no deja ningún margen de apreciación al Gobierno.

- El párrafo tercero del artículo 70 no puede utilizarse para asegurar la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los precios (artículo 60).

- El párrafo tercero del artículo 70 no tiene por objetivo garantizar un control preventivo del respeto a la prohibición de discriminación.

- El párrafo tercero del artículo 70, por lo que se refiere a su función, no tiene ninguna relación con la introducción de tarifas directas internacionales y con la armonización de los precios y condiciones de transporte (artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias).

- El párrafo tercero del artículo 70 no prescribe la tarificación general de los precios de transporte.

- La Alta Autoridad no tiene razón al ordenar que los Gobiernos de los Estados miembros introduzcan medidas de control y represivas.

- La determinación de un plazo por la Alta Autoridad no es legal.

- La Alta Autoridad no está facultada para obligar a los Estados miembros a que le comuniquen previamente las medidas que tengan intención de adoptar.

En relación con los detalles de estas críticas, me permito remitirme al informe detallado del Juez Ponente y a las observaciones contenidas en el análisis jurídico.

Análisis jurídico

I. *RESPECTO A LA ADMISIBILIDAD*

Aquí no se plantea ninguna cuestión sobre la admisibilidad, por lo que paso directamente a analizar jurídicamente la fundamentación.

II. *LOS DIFERENTES MOTIVOS*

1. *El procedimiento seguido*

a) El Gobierno neerlandés estima que, en realidad, la Alta Autoridad quiso adoptar una Decisión según el artículo 88, sin respetar los requisitos que éste prevé.

Así pues, en primer lugar, procede examinar la naturaleza jurídica del acto impugnado, es decir, determinar si la intención manifiesta de la Alta Autoridad y las carac-

terísticas objetivas del propio acto revelan, efectivamente, una crítica a la actitud de los Estados miembros, conforme al artículo 88 del Tratado.

Un hecho cierto es que la Recomendación no se refiere al artículo 88, lo cual, ciertamente, no excluye que se trate en realidad de una Decisión adoptada según el artículo 88.

Además, no se puede negar que determinados elementos del acto recuerdan a una Decisión adoptada en virtud del artículo 88; éste es el caso, por ejemplo, cuando declara en la exposición de motivos que los Estados miembros no han adoptado las medidas para la aplicación del párrafo tercero del artículo 70, o que estas medidas son incompletas, desde el momento en que los invita de manera explícita a adoptarlas, y desde el momento en que determina un plazo a estos efectos.

Por otra parte, la Alta Autoridad ha dado expresamente el nombre de Recomendación a su acto. Así pues, su intención bien declarada era la de recurrir a este instrumento formal. Además, la gran reputación del ejecutivo de la CECA y la experiencia que prueba que ha respetado siempre escrupulosamente las decisiones del Tribunal de Justicia, excluyen la tesis según la cual la Alta Autoridad, tras la sentencia de 15 de julio de 1960, dictada sobre las mismas materias y entre las mismas partes, habría vuelto a utilizar la vía del artículo 88 y de la misma manera con los Estados miembros sin tener en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia. En fin, debe tenerse en cuenta, igualmente, que la Alta Autoridad sólo define las obligaciones litigiosas que se derivan del Tratado al referirse a los fines que se persiguen. Se limita a interpretar los objetivos que el párrafo tercero del artículo 70 está destinado a realizar. Por el contrario, no dice nada sobre la elección de los medios necesarios, es decir, que no intenta precisar o definir las medidas de ejecución que los Estados deben adoptar. En especial, declara que las normativas nacionales pueden organizarse de manera diferente en función de las particularidades de los diversos modos de transporte. De ello se desprende que de hecho se trata de una Recomendación, no sólo por la intención reconocible de la Alta Autoridad, sino también debido a sus principales características objetivas.

Esta calificación de principio no responde, ciertamente, a la cuestión de si todas las partes del acto que se adoptó respetan los límites de una Recomendación. Definiré mi postura al respecto posteriormente.

b) ¿Está facultada la Alta Autoridad para adoptar una Recomendación? El Gobierno italiano considera un abuso de procedimiento la Recomendación de la Alta Autoridad. Según su tesis, el procedimiento debería haberse continuado según el artículo 88 después de haberse pronunciado las sentencias de 15 de julio de 1960, ya que el Gobierno italiano contestó el 8 de enero de 1959 al escrito de la Alta Autoridad de 12 de agosto de 1958, declarando estar dispuesto a adoptar medidas en el marco de las tres posibilidades expuestas por la Alta Autoridad. Ésta, señala el Gobierno italiano, debería haber estudiado su contestación, con lo cual habría observado que no había infracción del Tratado.

En mis conclusiones en los asuntos 20/59 y 25/59, sostuve que la Alta Autoridad

podía volver a acudir al procedimiento del artículo 88 respetando los requisitos necesarios. Actualmente sigo manteniendo esta tesis. Pero, igualmente, estoy convencidos de que la Alta Autoridad no estaba *obligada* a recurrir de nuevo al artículo 88. El procedimiento del artículo 88 constituía para ella un intento de alcanzar los objetivos del párrafo tercero del artículo 70. Al declarar el Tribunal de Justicia que sus esfuerzos eran ilegales, estaba obligada según el artículo 34 del Tratado a adoptar «las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de nulidad».

Llego así a un punto del debate que reviste igualmente importancia para el motivo invocado por el Gobierno neerlandés: según éste, la Alta Autoridad no debería haber adoptado una Recomendación sin disponer de una facultad explícitamente conferida a tal efecto. La Alta Autoridad se defiende contra estos dos argumentos, lo cual no es extraño, refiriéndose a las sentencias 20/59 y 25/59, cuyos fundamentos fueron los siguientes:

«En el caso de que se le niegue este poder normativo y que el mismo continúe estando reservado a los Estados, la Alta Autoridad, cuando desee recordar a los Estados sus obligaciones, únicamente puede recurrir a una Recomendación, sin que pueda imponerles de entrada los medios que ella misma haya escogido» (↔ Rec. 1960, pp. 661 y 723).

Nos podemos preguntar si esta cita puede realmente aplicarse al procedimiento adoptado por la Alta Autoridad.

Se podría objetar lo siguiente:

- La sentencia hace hincapié sobre la prohibición de imponer a los Estados miembros que elijan determinadas medidas de ejecución (medios).

- La sentencia sólo toma en consideración el caso de un simple recordatorio de las obligaciones que se derivan del Tratado, es decir, un acto jurídicamente sin importancia, mientras que una verdadera recomendación en el sentido del artículo 14 determina de manera obligatoria los objetivos, es decir, crea efectos jurídicos.

- Este fragmento de la sentencia contiene únicamente una indicación realizada de pasada y que no está dotada de la fuerza de cosa juzgada. El fundamento determinante de la sentencia es simplemente la declaración de que no existe poder normativo, y no la mención dada a título de ejemplo, de un procedimiento que puede tomarse en consideración en lugar del procedimiento criticado.

Estas objeciones no son decisivas. Cuando el Tribunal de Justicia utiliza en una sentencia el término Recomendación, debe admitirse que lo entiende en su sentido de técnica jurídica, es decir, que se refiere a un acto que se propone crear determinados efectos jurídicos. Así pues, en este sentido, es preciso rechazar la tesis del Gobierno neerlandés, para quien una Recomendación debería haberse limitado a repetir el texto del párrafo tercero del artículo 70. Dicho Gobierno indicó en el transcurso de la vista que únicamente pueden constituir el texto de una Recomendación aquellas obligaciones que claramente puedan deducirse del texto del Tratado, evitando cualquier otro objetivo y cualquier otra interpretación apoyada en otras disposiciones del Tratado.

Pero esto, de hecho, sólo sería un recordatorio jurídicamente sin importancia, por no tener nada en común con la Recomendación prevista en el artículo 14.

Además, me parece que indagar en las sentencias donde cesan los motivos determinantes y donde se encuentran eventualmente las menciones indicadas de pasada, tiene una importancia secundaria. En todo caso, todas las opiniones enunciadas en el texto de la sentencia son la expresión de la voluntad del Tribunal de Justicia. Así pues, si en un proceso inmediatamente anterior, y al examinar los medios a disposición de la Alta Autoridad para imponer las obligaciones previstas por el Tratado en el párrafo tercero del artículo 70, el Tribunal de Justicia rechaza la adopción de decisiones generales y, por el contrario, sugiere que se elija una recomendación, debe partirse de la idea de que este Tribunal estima que, precisamente a estos efectos, la Recomendación es lícita y que estima que es adecuada. Esta observación debe constituir la base del examen jurídico actual.

A este respecto, aún me parece indispensable hacer una observación: se refiere al artículo 88 del Tratado. No estoy pensando en los argumentos, en mi opinión inexactos, según los cuales el artículo 88 sería inadecuado cuando *todos* los Estados miembros hayan infringido las disposiciones del Tratado (lo que sostienen las partes coadyuvantes), o sólo podría tenerse en consideración si los objetivos de una disposición del Tratado se definieron con la ayuda de Recomendaciones. Mis objeciones se dirigen hacia otro problema.

Cuando los Estados miembros no ejecuten las obligaciones que, para ellos, se derivan directamente del Tratado, si la Alta Autoridad les puede recordar por vía de Recomendación que cumplan tales obligaciones y puede precisar los objetivos a respetar al ejecutarlas, existe el riesgo de que los Estados miembros de que se trata vean disminuir sus posibilidades de defensa jurídica. Si quieren impedir que la Recomendación adquiera firmeza según el artículo 33, es decir, en el plazo de un mes, se ven forzados a interponer un recurso normal de anulación, indicando un procedimiento de control judicial limitado, mientras que el procedimiento del artículo 88 les da un plazo de dos meses para interponer el recurso de plena jurisdicción. Si, ulteriormente, queda abierto el procedimiento del artículo 88 (cuando la Alta Autoridad estime que no se ha respetado la Recomendación), según la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia, el *contenido* de la Recomendación precedente ya no puede ser objeto de un control jurisdiccional (véase, a este respecto, la sentencia de 8 de marzo de 1960, Alemania/Alta Autoridad, 3/59, Rec. pp. 117, y ss., especialmente p. 133). En ella se señala lo siguiente:

«Considerando que la Alta Autoridad puede determinar un incumplimiento de un Estado miembro, tanto respecto a una disposición del Tratado, como respecto a una decisión por ella adoptada;

que, en estas circunstancias, no debe confundirse el eventual recurso -según el artículo 33- contra una Decisión cuyo incumplimiento ha reprochado posteriormente la Alta Autoridad, y el recurso -según el párrafo segundo del artículo 88- contra la declaración de que se ha incumplido esta Decisión;

que, en efecto, el objeto de los dos recursos es completamente distinto, ya que el primero tiene por objeto que se declare la ilegalidad de una Decisión adoptada fuera del ámbito de aplicación del artículo 88, mientras que el segundo sólo puede tener por objeto:

a) obtener la anulación de la declaración de incumplimiento, demostrando que el Estado se ha atenido a las obligaciones que derivan de la Decisión cuyo incumplimiento se le reprocha, *lo que excluye la posibilidad de discutir al mismo tiempo la legalidad de esta decisión [...]*»

Este resultado puede ser, pues, inevitable en los supuestos en los que el Tratado habilita expresamente a la Alta Autoridad a adoptar Decisiones y Recomendaciones. Pero si se admiten Recomendaciones sin habilitación expresa, a título de recordatorio de obligaciones que se deduzcan directamente del Tratado, la regla especial del artículo 88 puede quedar despojada de significado, al menos por lo que se refiere a la definición del contenido de las obligaciones que se derivan del Tratado. Para impedir esto, sólo existe un procedimiento, si no se quiere atentar contra las sentencias de los citados asuntos 20/59 y 25/59 y su sugerencia de que se adopten Recomendaciones: el Tribunal de Justicia deberá tomar en consideración una vez más, dado el caso, el punto de vista enunciado en la sentencia 3/59 y tendrá que decidir, en un procedimiento seguido según el artículo 88, que se incluyan en el control de plena jurisdicción Decisiones o Recomendaciones previas respecto a las cuales alegue la Alta Autoridad que no han sido respetadas, con esta salvedad, por lo demás, importante, es posible admitir que las sentencias de los asuntos 20/59 y 25/59, con sus observaciones sobre la adopción de Recomendaciones constituyen una base jurídica, sin que se perturbe sensiblemente el sistema de protección jurídica del Tratado, con sus privilegios especiales a favor de los Estados miembros.

2. *Vicios de forma de la Recomendación*

Los motivos de impugnación relativos a la falta de claridad y de precisión de los textos, a la exposición de motivos y a las cuestiones conexas tienen por objeto vicios de forma en el sentido amplio de la palabra.

a) Según el Gobierno neerlandés, la referencia que la Recomendación hace al buen funcionamiento del mercado común, a los artículos 2 a 5 del Tratado, respecto a los que el Tribunal de Justicia reconoció que no se pueden respetar todos simultáneamente y con la misma extensión, y la referencia al artículo 60, así como a las Decisiones adoptadas por la Alta Autoridad en ejecución de este artículo no son suficientemente precisas como directivas para el destinatario de la Recomendación. El Gobierno neerlandés ve una prueba de la falta de claridad en la invitación de la Alta Autoridad a que se comuniquen previamente las medidas proyectadas, lo que debe permitir a los Gobiernos nacionales orientarse más fácilmente.

No puede haber ninguna duda de que la parte obligatoria de un acto administrativo, y por lo tanto también los objetivos de una Recomendación, deben ser perfectamente claros y precisos. En este caso concreto, los motivos de las demandantes se concentran en el párrafo segundo del artículo 1 de la

Recomendación de la Alta Autoridad:

«Las medidas a que se refiere el apartado 1 deberán adoptarse para promover el buen funcionamiento del mercado común, tal como se deduce de las disposiciones del Tratado, en particular de sus artículos 2 a 5 y 60, así como de las decisiones adoptadas por la Alta Autoridad para su aplicación.»

A este respecto, dicen los considerandos de la Recomendación lo siguiente:

«Los Estados miembros están obligados además a adoptar medidas a fin de promover el buen funcionamiento del mercado común del carbón y del acero, tal como se deduce de las disposiciones del Tratado, especialmente de los artículos 2 a 5 y 60, así como de las decisiones adoptadas para su aplicación por la Alta Autoridad.»

Estas citas muestran cómo la parte dispositiva de la Recomendación no se distingue de hecho por una particular precisión y cómo los considerandos no dan tampoco comentarios suplementarios profundos.

Pero no debe olvidarse lo siguiente. Por una parte, los objetivos indicados, tal como se desprenden del propio texto del Tratado, no están, ni mucho menos, bien especificados. Por otra parte, la Recomendación impugnada no constituye el primer acto de la Alta Autoridad en materia de política de transportes del que los Estados miembros sean *ex abrupto* los destinatarios. A ella han precedido algunas negociaciones que tuvieron lugar durante varios años en el Comité de expertos en materia de transportes (véase su informe de 21 de enero de 1956) así como en el Consejo de Ministros, sobre la base de este informe. Terminaron con la interposición por parte de la Alta Autoridad del recurso previsto en el artículo 88 (véanse los escritos que la Alta Autoridad dirigió a los Gobiernos el 12 de agosto de 1958 y su Decisión de 18 de febrero de 1959), recurso que dio lugar a largas discusiones ante el Tribunal de Justicia.

Todos los interesados sabían, pues, desde hace mucho tiempo lo que la Alta Autoridad entiende por «buen funcionamiento del mercado común» por lo que respecta al párrafo tercero del artículo 70 y por referencia a los artículos 2 a 5 y 60 del Tratado. Los considerandos de la Decisión del 18 de febrero de 1959 citados en la exposición de los hechos de la citada sentencia 25/59 (·· Rec. 1960, pp. 733 y 734), son característicos a este respecto.

Habida cuenta de esta situación, parece excesivo exigir que la Recomendación impugnada, de la que se sabe que pretende continuar regularmente el procedimiento de realización de los objetivos del párrafo tercero del artículo 70, contenga una discusión detallada que repita todo lo que ha sido objeto de declaraciones constantes de la Alta Autoridad en el transcurso de los años pasados.

b) El Gobierno italiano acusa a la Alta Autoridad de haber dirigido a todos los Estados miembros una única Recomendación, sin tener en cuenta las particularidades nacionales. Señala que habría sido correcto que se hubiera procedido a diferenciar según la situación particular de cada Estado, dirigiéndose, así, un acto individual especial al Gobierno italiano.

Este motivo de impugnación está, en cierta medida, en contradicción con otra observación del Gobierno italiano según la cual la Alta Autoridad no habría dejado suficiente libertad de acción a los Estados miembros para las medidas de ejecución. No debe olvidarse que el párrafo tercero del artículo 70, como declaró el Tribunal de Justicia, enuncia una obligación directa que afecta a todos los Estados miembros por igual. Cuando la Alta Autoridad se esfuerza en definir la finalidad y el objetivo de esta obligación, únicamente puede estar actuando de manera general. Si tuviera por objeto la situación particular de cada Estado, en seguida correría el riesgo de salirse de los límites de una Recomendación –que sólo puede pronunciarse sobre los objetivos–, y de opinar sobre medidas de ejecución cuya elección, por el contrario, debe dejarse a los Estados miembros. Por lo que se refiere a las posibilidades jurídicas vinculadas a una Recomendación, la Alta Autoridad ha actuado correctamente al renunciar a hacer una diferenciación.

c) En cuanto a la falta de motivación que el Gobierno neerlandés explica diciendo que la Recomendación no contiene indicación alguna sobre las bases jurídicas de los actos de la Alta Autoridad, sobre el procedimiento adoptado por ésta y sobre la naturaleza jurídica del acto emitido, es, en parte, idéntico al motivo referente a la imprecisión del contenido de la Recomendación.

Este motivo de impugnación me parece que está mal fundado. La Recomendación indica expresamente los artículos del Tratado en los que se basa la Alta Autoridad. Además, es manifiesto para el demandante que la Recomendación se adoptó en ejecución de las sentencias dictadas en los citados asuntos 20/59 y 25/59 que, de manera explícita, indicaron esta vía a la Alta Autoridad.

d) Por último, debo aún hablar de la objeción del Gobierno italiano, para quien la Recomendación no deja ninguna libertad de acción a los Estados miembros, haciendo, pues, caso omiso de las exigencias del artículo 14. Lo que sería característico es que se hubiera invitado a los Estados a poner en conocimiento de la Alta Autoridad las medidas que hubieran proyectado, antes del 31 de octubre de 1961. En caso de discrepancia, la Alta Autoridad se habría reservado, por tanto, el prescribir, ella misma, las medidas necesarias.

Ciertamente, no es exacto que el texto de la Recomendación no deje a los Gobiernos de los Estados miembros ninguna libertad de acción en la elección de los medios. Tanto los considerandos de la Recomendación, como su parte dispositiva únicamente mencionan las obligaciones que se derivan del Tratado para los Estados miembros y los objetivos que deben respetarse en su ejecución. Contrariamente a la Decisión nº 18/59 que fue anulada, no existe ninguna indicación sobre los procedimientos a seguir en particular. E incluso, como ya se ha mencionado, se ha hecho especial hincapié en el hecho de que los Estados pueden dar una estructura diferente a las normativas a adoptar, conforme a los diferentes medios de transporte.

Por otra parte, no hay nada en la Recomendación que permita creer que la Alta Autoridad haya querido atribuirse, por sí sola, la facultad de determinar de manera obligatoria las medidas de ejecución nece-

sarias, si las medidas a ella comunicadas no le parecieran suficientes. De hecho, no tenía facultad alguna para hacerlo. Por el contrario, la invitación a que se informara a la Alta Autoridad de las medidas previstas tiene, claramente, por finalidad la de, mediante una toma de contacto hecha en el momento oportuno, facilitar una orientación no obligatoria de los Estados miembros sobre las opiniones de la Alta Autoridad a través de un procedimiento no formal que precediera a la adopción de las medidas legislativas y reglamentarias. Sirve, pues, para realizar una buena colaboración entre la Comunidad y los Estados miembros, hace posible cierta aceleración en la puesta en marcha de los objetivos del Tratado, y permite también, sobre todo, evitar que se inicie el procedimiento formal del artículo 88. Esta disposición no perjudica en nada a los Estados miembros, sino que, por el contrario, se ha adoptado en su propio interés. Si resulta que las divergencias son insuperables, le queda, entonces, a la Alta Autoridad el único medio del artículo 88, con todas sus garantías para los Estados interesados. No puede tratarse, pues, de una ampliación de sus poderes y de una disminución de las posibilidades que queden abiertas a los Estados.

3. *Motivos de impugnación relativos al contenido de la Recomendación*

De una manera general, los demandantes reprochan a la Alta Autoridad que haya indicado objetivos que deberían alcanzarse según el artículo 70 por medio de medidas gubernamentales y, de esta manera, haya impuesto obligaciones más amplias de las que el Tratado prevé para los Estados miembros. Indican, igualmente, que el párrafo tercero del artículo 70 sólo tiene un sentido y una finalidad: permitir que la Alta Autoridad controle el respeto de la prohibición de discriminación.

a) Sobre todo, exige la Alta Autoridad injustificadamente, que se pongan al servicio del Derecho que regula los precios de la Comunidad (artículo 60) la publicación o la comunicación de los precios de transporte previstos en el apartado 3 del artículo 70.

Este motivo de impugnación se refiere a la cuestión fundamental de este proceso.

En primer lugar, desearía afirmar que, en mi opinión, las sentencias dictadas en los asuntos 20/59 y 25/59 no tomaron una postura sobre esta cuestión, contrariamente a lo que piensan los demandantes. Aquí debo cuidarme de sacar conclusiones demasiado forzadas de determinadas fórmulas de la sentencia privadas de su contexto.

Ciertamente, los considerandos de la sentencia abordan el problema reproduciendo la tesis de la Alta Autoridad, según la cual las disposiciones del artículo 60 presuponen la publicación de las listas de los precios y de las disposiciones sobre las tarifas que se apliquen al transporte del carbón y del acero. En los siguientes considerandos, el Tribunal de Justicia se limita a declarar que no se puede obligar a un vendedor a que publique los costes de transporte en la medida en que son un elemento de su precio de coste; igualmente, en la práctica de las decisiones sobre el artículo 60 de la Alta Autoridad no se prevé la publicación de los gastos de transporte por parte de los *productores*. Desde el momento en que, finalmente, la sentencia señala que no existe vínculo orgánico y funcional entre la obligación de publicar los precios y la de

publicar los costes de transporte, la única conclusión que se puede deducir es que:

«sin embargo, de ello [del principio de discriminación] no puede deducirse una habilitación de ésta [la Alta Autoridad] que la faculte para introducir un control por anticipado». [1]

Como la sentencia se dictó exclusivamente sobre la cuestión de si se puede deducir del Tratado un *poder normativo* de la Alta Autoridad en el ámbito del apartado 3 del artículo 70, el Tribunal de Justicia no tenía ninguna razón para ocuparse del problema de cómo deben delimitarse desde el punto de vista del Derecho que regula los precios las obligaciones en materia de transporte que el Tratado impone a los *Estados.*

Es cierto que el Tratado delimitó estrechamente el ámbito de la interpretación de las economías nacionales. No es menos cierto que existía una necesidad, en determinadas materias, de actuar en la esfera de soberanía reservada a los Estados, de forma que, mediante facultades excepcionales de la Comunidad para actuar u obligaciones especiales de los Estados, se asegurase la integración parcial con sus reglas del juego particulares contra influencias exteriores; para todos los interesados estaba claro que el sector de los transportes, sobre todo, tenía una gran importancia para el mercado del carbón y del acero. Las disposiciones particulares del artículo 70 y, entre ellas, el párrafo tercero del artículo 70, que debe interpretarse aquí, son el resultado de esta consideración.

Si es preciso intentar definir el significado del párrafo tercero del artículo 70, desde un punto de vista teórico es, naturalmente, posible, tomándolo en consideración únicamente en su contexto, es decir, el artículo 70, que constituye por sí solo un capítulo del Tratado. Esta tesis se puede apoyar en el principio según el cual, en las materias reservadas a la competencia nacional, toda disposición excepcional debe ser objeto de una interpretación estricta. Las repercusiones sobre el sistema del Tratado deben permitir ver si este sentido es obligatorio y correcto.

En el texto de la disposición del artículo 70, la Alta Autoridad y las partes coadyuvantes se remiten al párrafo quinto que, respecto a la política nacional de transportes, contiene una reserva, no sólo a favor del artículo 70, sino también, de manera general, a favor de «las demás disposiciones del presente Tratado». Si el artículo 70 bastara por sí solo, si su párrafo tercero sólo tuviera funciones en el marco de la prohibición de discriminación, la mencionada reserva no sería comprensible. El párrafo quinto del artículo 70 abre, pues, una brecha importante en la argumentación de los demandantes.

Así pues, de esto sin duda se desprende que, para interpretar el párrafo tercero del artículo 70, es preciso, al menos, respetar los principios fundamentales del Tratado que caracterizan a la Comunidad y sus funciones, y que son incluso esenciales, pues no se puede admitir que las partes firmantes del Tratado reconozcan estos principios y admitan, al mismo tiempo, medidas gubernamentales que puedan contradecirlos. Los principios del Tratado

[1] Rec. 1960, p. 759.

están enunciados en los artículos 2 a 5, de entre los cuales merecen una atención particular el párrafo segundo del artículo 2, las letras a), b) y c) del artículo 3, las letras b) y c) del artículo 4 y el artículo 5. Sobre todo merece ser destacado el artículo 5, pues obliga a la Comunidad a crear, a mantener y a observar las condiciones normales de competencia. El artículo 60 constituye una base esencial del sistema de competencia del Tratado. Prohíbe en materia de precios las prácticas contrarias a los artículos 2, 3 y 4, y en especial la competencia desleal y las prácticas discriminatorias; además prescribe en interés de esta prohibición la publicación y la observancia exacta de las listas de precios y las condiciones de venta aplicadas en el mercado común, dejando, en cierta medida, a las empresas libertad para escoger el punto de paridad, y sólo permite una excepción a los precios publicados cuando se cumplan las condiciones de ajuste de precios.

Este sistema supone, es innegable, un cierto conocimiento de los costes de transporte para el cálculo de los precios de coste en el *punto de paridad* y en el lugar de entrega, así como para el cálculo de los precios de coste de las empresas competidoras. Si se desconocen, el artículo 60 es impracticable, el sistema de precios del Tratado no está en situación de funcionar, y, sobre todo, los ajustes de precios, que tras la sentencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 21 de diciembre de 1954, Francia/Alta Autoridad, 1/54, Rec. 1954-1955, p. 7) son «un derecho otorgado a las empresas por el Tratado, y no sólo una facultad», sólo pueden ejecutarse de manera precisa y, por consiguiente, correcta si se conocen los costes del transporte.

Pero, si se ha demostrado la necesidad de una publicidad de los fletes para el buen funcionamiento del mercado común, debe admitirse también que los autores del Tratado tuvieron en cuenta este objetivo al enunciar en el párrafo tercero del artículo 70 la obligación de los Estados de publicar o de comunicar a la Alta Autoridad las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas aplicables a los transportes interiores de carbón y de acero dentro de cada Estado miembro y entre los Estados miembros. Su voluntad era la de asegurar la transparencia del mercado de los transportes imponiendo obligaciones jurídicas a los Estados.

En todo caso, el secreto de las tarifas especiales, que defiende el Gobierno neerlandés, es incompatible con esta interpretación.

La Recomendación de la Alta Autoridad, que sólo indica los fines, no permite deducir cómo debe asegurarse en particular la publicidad de los precios. El Tribunal de Justicia tampoco se ha ocupado de ello. En concreto queda abierta la cuestión de si el Tratado prevé que se comunique de manera individual cada contrato de transporte y que se comuniquen sus datos a los interesados, es decir, los usuarios del tráfico. No se puede negar que un procedimiento de este tipo podría situar a los Gobiernos y a la Alta Autoridad ante dificultades insalvables y, además, sólo tendría escaso valor para los usuarios de los transportes. Así pues, para su ejecución práctica es perfectamente posible agrupar ciertos datos en forma de listas de precios publicadas bien por los Gobiernos, bien por la Alta Autoridad.

En todo caso, es inexacto admitir que la Alta Autoridad pretendiera imponer un sistema general de tarifas. Aun cuando las partes coadyuvantes lo estimen útil o incluso necesario, sin embargo, es preciso observar que la Recomendación por sí sola no permite deducir un objetivo semejante. En este sentido, los argumentos del Gobierno italiano, que se apoyan en determinadas publicaciones de un Consejero de la Alta Autoridad ajenas a la Recomendación impugnada, están infundados.

Tras estas observaciones de principio, deben examinarse aún algunos argumentos particulares. Se plantea la cuestión de si existe una publicidad de los precios suficiente sin colaboración del Estado. En el transcurso del proceso, las partes coadyuvantes han dicho de manera persuasiva que éste no es el caso, al menos en determinadas partes del mercado común, porque únicamente se dan las informaciones en el supuesto de solicitud de transporte concreta y bien definida, en un caso particular. Pero incluso haciendo abstracción de tales dificultades objetivas, y admitiendo que mediante un servicio de información eficaz incluso empresas particulares pueden obtener de fuente fidedigna informaciones sobre los precios y las condiciones del transporte, lo que seguramente supondría dificultades y gastos sensibles, esta posibilidad desaparece seguramente para la pequeña y mediana empresa. La renuncia a una colaboración del Estado para garantizar la transparencia de los mercados entrañaría entonces necesariamente una discriminación en el mercado entre empresas que tienen su domicilio en Estados a favor de la publicidad y aquéllas que ejercen su actividad en Estados sin publicidad de precios, por una parte, y, por otra, según las posibilidades de información mencionadas entre grandes y pequeñas empresas. Ahora bien, este resultado no es, de ninguna manera, conciliable con los principios del Tratado.

En la discusión jurídica, la única que ahora nos interesa, la alegación de que, hasta este momento y aún sin publicidad completa del mercado de transportes, el funcionamiento del mercado común apenas ha sido perturbado, no puede dar lugar a falsas conclusiones. En una notable formulación, el representante de las partes coadyuvantes insistió en que la existencia de una obligación jurídica no puede depender del grado en que ésta es respetada. En efecto, si se niega la existencia de una obligación por parte de los Estados miembros de garantizar la publicidad de los precios del transporte, es de prever una evolución al final de la cual el secreto domine el mercado de transportes. Independientemente del hecho de que esta evolución se opondría diametralmente a los esfuerzos realizados en el marco de la política de transportes de la CEE, nadie podrá negar que haría irrealizables algunos principios importantes de la Comunidad del Carbón y del Acero. Así, nos parece que está demostrado que, precisamente en lo que respecta a la norma de los artículos 5 y 60 -que es importante y fundamental para el mercado común-, la colaboración nacional que la Alta Autoridad exige es indispensable en materia de transportes. La misión del párrafo tercero del artículo 70 es, especialmente, la de garantizarla.

Después de todo lo anterior, aún se debe reflexionar sobre dos objeciones del Gobierno neerlandés. Éste estima que la interpretación que sostiene la Alta Autoridad en el fondo elimina la alternativa del

párrafo tercero del artículo 70 porque se prevé, en cada caso, la comunicación de los precios del transporte a las empresas. Ahora bien, en realidad el párrafo tercero del artículo 70 dejaría a los Estados miembros la elección entre la publicación de las tarifas y la comunicación de los precios para uso exclusivo de la Alta Autoridad.

A mi parecer, este razonamiento no es pertinente. Sólo existe una verdadera alternativa cuando las posibilidades que se ofrecen tienen efectos aproximadamente equivalentes pero, por el contrario, no existe en el caso de una confrontación entre datos extremos, tales como la publicación de las tarifas y el secreto de los precios comunicados. Según la interpretación de la Alta Autoridad, existe una verdadera alternativa, pues para los interesados (empresas del transporte y usuarios de los transportes) hay una diferencia real entre un sistema administrativo o privado de tarifas, por una parte, y, por otra, la posibilidad de discutir los precios en un caso particular con la obligación de comunicarlos a la Alta Autoridad.

En su segunda objeción, el Gobierno neerlandés expone que las medidas reclamadas por la Alta Autoridad entrañarían una modificación fundamental de la economía de los transportes holandesa, cuyo elemento característico es el principio de la competencia. Esta crítica es, igualmente, falsa. En el fondo, constituye una crítica al Tratado y al espíritu de éste. Independientemente del párrafo quinto del artículo 70, según el cual la política de transportes nacional debe admitir limitaciones en interés de la Comunidad, además no se ve en qué medida la publicidad de los precios eliminaría la competencia en el sector de los transportes. Para el Tratado y también para la Comunidad, la competencia constituye uno de los elementos más importantes. Como muestra el artículo 60, la obligación de crear la transparencia del mercado no excluye, sin embargo, que se practique una verdadera competencia.

b) El Gobierno neerlandés deduce un segundo motivo de impugnación relativo al contenido de la Recomendación de la idea de que la Alta Autoridad exige una publicación de las tarifas o una comunicación de los precios, de manera que ella misma, así como los usuarios y productores puedan controlar *a priori* el respeto a la prohibición de discriminación según los párrafos primero y segundo del artículo 70, lo cual, en su opinión, no puede hacerse según el Tribunal de Justicia (asunto 25/59, Rec. 1960, p. 759).

Un control previo sólo es posible, en todo caso, por medio de la publicación de tarifas, cuya compatibilidad con los párrafos primero y segundo del artículo 70 debe controlarse antes de su aplicación, o bien cuando, antes de concluirse un contrato de transporte determinado, se comunican sus condiciones a la Alta Autoridad o al público. Pero debe observarse que la Recomendación de la Alta Autoridad no está redactada de esta manera, si no, modificaría de hecho sensiblemente la alternativa prevista en el Tratado (publicación o comunicación a la Alta Autoridad). Como la Alta Autoridad se limita a reproducir el texto del párrafo tercero del artículo 70, y no menciona el control previo en la enumeración de los fines que se persiguen, debe admitirse que no desea excluir la posibilidad de un control ulterior como el que se desprende de la simple comunicación de los precios

aplicados. En realidad, el argumento del demandante no constituye un motivo pertinente, sino simplemente un temor infundado.

c) En una tercera observación sobre el contenido de la Recomendación, los dos demandantes insisten en que el párrafo tercero del artículo 70 no tiene por misión hacer imposible la puesta en marcha de medidas destinadas a establecer tarifas internacionales directas y a armonizar los precios y las condiciones de transporte. Estas son materias que se mencionaban exclusivamente en el Convenio relativo a las medidas transitorias, el cual, entre tanto, ha dejado de estar en vigor, y que sólo podían ser objeto de acuerdos gubernamentales al margen del Tratado.

Lo que es exacto es que la introducción de tarifas internacionales directas y la armonización de precios no se mencionan de manera expresa en el artículo 70, sino solamente en el artículo 10 del Convenio relativo a las medidas transitorias lo que, asimismo, es cierto es que el párrafo sexto del artículo 10 de este Convenio menciona el acuerdo de los Gobiernos, y que trata de medidas que deben negociarse entre Gobiernos. El artículo 10 enuncia, así pues, un programa, pero no obligaciones que se deriven directamente del Tratado para los Estados miembros.

No obstante, debe observarse lo siguiente: el párrafo primero del artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias habla, en lo que se refiere a las funciones de la Comisión de expertos –entre las que figuran el estudio de las propuestas de establecimiento de tarifas directas internacionales y de armonización de los precios y las condiciones de transporte– de una actividad que forma parte de los objetivos del artículo 70: «La Alta Autoridad encargará a una Comisión de expertos [...] el estudio de las disposiciones que deban proponerse a los Gobiernos, [...] para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 70 del Tratado.» Ahí está una interpretación auténtica de las relaciones mutuas entre la disposición del artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias y el artículo 70 del Tratado. Nadie puede afirmar que, tras expirar el Convenio relativo a las medidas transitorias, se hayan abandonado los programas que tienen un vínculo indisoluble con los objetivos del Tratado. Aun cuando los Estados no estén obligados directamente a adoptar medidas en esta materia, sin embargo, tienen la obligación general de esforzarse por realizar los programas. La Recomendación se refiere únicamente a esta obligación general y, como la Alta Autoridad ha declarado en el transcurso del proceso, de manera que, cada vez que se adopta una medida en ejecución de las obligaciones que se derivan directamente del Tratado, no debe hacerse nada que pueda impedir o agravar seriamente la realización de los programas. No comprendemos cómo de esta advertencia se derivaría la obligación de proceder a establecer un sistema general de tarifas.

No se puede criticar, pues, la mención a las tarifas directas internacionales y a la armonización de las tarifas en la Recomendación de la Alta Autoridad.

d) Según el Gobierno neerlandés, la Alta Autoridad prescribe injustificadamente la adopción de medidas de control y de sanciones, lo que constituiría una intromisión inadmisible en la soberanía del Estado.

Según el artículo 2 de la Recomendación: «Los Gobiernos de los Estados miembros estarán obligados a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para controlar el cumplimiento y sancionar las infracciones de las disposiciones legales y reglamentarias existentes o que vayan a adoptarse en el futuro para alcanzar los fines definidos en el artículo 1.»

Es innegable que el artículo 70 no contiene referencia alguna a estas medidas. Pero, si bien es cierto que el párrafo tercero del artículo 70 constituye una norma del Tratado directamente aplicable, lo cual afirmó el Tribunal de Justicia explícitamente en su sentencia 25/59 (Rec. 1960, p. 756), debe admitirse también que una ejecución correcta del Tratado exige medidas *eficaces*. No bastaría con adoptar un texto legislativo o reglamentario que se limite únicamente a reproducir la orden del artículo 70 para uso de sus nacionales. Conforme a una interpretación general, para que sean eficaces, las medidas de la Administración nacional deben acompañarse de controles y garantizarse mediante sanciones. En su Recomendación, lo único que la Alta Autoridad ha hecho es enunciar una obligación accesoria de los Estados miembros que es evidente y que acompaña, necesariamente, a una obligación que se deriva directamente del texto del Tratado.

e) Según el Gobierno neerlandés, el plazo fijado en el artículo 4 de la Recomendación es, igualmente, ilícito, porque no está fundado en el artículo 88 del Tratado, y porque se debían *adoptar* medidas gubernamentales únicamente durante el plazo establecido, lo que podría entrañar desigualdades entre los Estados miembros.

Si examino a continuación la segunda parte del motivo, no podré ver ninguna discriminación en la Recomendación, pues todos los Estados tienen la posibilidad de limitarse a poner en marcha las medidas necesarias. Además, y habida cuenta de las diferencias entre los sistemas de legislación nacional, la *realización* de los objetivos no podía ordenarse en los límites de un plazo relativamente corto.

Por lo que respecta al propio plazo, el párrafo tercero del artículo 70 y el Convenio relativo a las disposiciones transitorias no lo prevén de manera manifiesta. Pero, en sentido estricto, se desprende de ellos que los Estados están obligados a adoptar las medidas de aplicación necesarias *inmediatamente*, o, al menos, en un plazo conveniente. Como mucho nos podríamos preguntar si el *retraso* en la realización de los objetivos del párrafo tercero del artículo 70, junto con el plazo establecido por la Alta Autoridad, no es contrario al Tratado. Como, en todo caso, el plazo establecido constituye en cada caso un *minimum* conveniente, el demandante no puede invocar ningún interés para su supresión.

f) Por último, a propósito del contenido de la Recomendación, los dos demandantes critican además la obligación de advertir previamente las medidas proyectadas: en su opinión, el Tratado sólo recoge un control *a posteriori* (artículo 88).

Ya he señalado respecto al motivo relativo a la forma y al procedimiento, que las comunicaciones a su debido tiempo favorecían a los Estados miembros. No son sino la expresión de una buena colaboración entre la Alta Autoridad y los Estados miembros que ya les impuso en términos

generales el artículo 86. No se produce, pues, una lesión de derechos.

Queda simplemente la cuestión del plazo. Según el párrafo segundo del artículo 4 de la Recomendación, los Gobiernos deberán poner en conocimiento de la Alta Autoridad el contenido de las medidas proyectadas, antes del 31 de octubre de 1961.

Según las explicaciones que se han dado sobre el argumento precedente, puedo estimar que esta fecha, calculada a partir de la adopción de la Recomendación, constituye un plazo razonable. En todo caso, era legítimo esperar que los Estados elaborasen en ese tiempo eventuales medidas para poder deducir las características más esenciales de sus disposiciones de ejecución.

Tampoco sobre este puedo podemos observar que haya habido una violación del Derecho.

III. Conclusión

Tras examinar atentamente todos los argumentos, llego a las siguientes conclusiones:

1) La Recomendación de la Alta Autoridad de 1 de marzo de 1961 no está afectada por vicios sustanciales y es, pues, conforme al Tratado.

2) Ha lugar a admitir y está fundada la intervención de Charbonnages de France, de Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais y de Houillères du bassin de Lorraine.

3) Ha lugar a admitir los recursos del Gobierno italiano y del Gobierno neerlandés, pero no están fundados.

4) Las costas deben imponerse a los demandantes y el Gobierno neerlandés debe correr con los gastos de intervención.