CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MAURICE LAGRANGE

presentadas el 12 de junio de 1956 *

Índice

I. Los textos 15

II. Las Decisiones impugnadas 17

III. Pretensiones de los recursos 20

IV. Motivos de los recursos 20

V. Admisibilidad de los recursos con respecto al artículo 33 22

- Carácter decisivo del escrito de 28 de mayo de 1955 por cuanto contempla la supresión de la compensación 22

- Carácter de «Decisiones individuales que afectan» a las demandantes de las Decisiones impugnadas 23

- Carácter de las «Decisiones que adolecen de desviación de poder por lo que respecta» a las demandantes de las Decisiones impugnadas 28

  - Consideraciones generales 28

  - Aplicación al caso de autos 32

VI. Discusión sobre el fondo 34

- La fijación de precios autoritariamente 35

* Lengua original: francés.

– La fijación precios a la baja 39

– La disociación de la compensación y del baremo y el problema de la selectividad 41

– La retirada de la compensación 46

– La determinación de los precios del mercado común 46

– La determinación de los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio 49

– La desviación de poder 53

VII. Conclusión final 56

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Permítaseme, al comenzar estas explicaciones, rendir un homenaje sincero, no únicamente a la seriedad, a la conciencia y al talento de los Abogados que tomaron la palabra en este asunto -no podía esperarse menos- sino también a la manera verdaderamente excepcional como consiguieron, al defender un expediente tan árido como completo, y por eso mismo, a pesar de la calidad de los escritos, de una asimilación un poco trabajosa, dar muestras de clarificación, permitir concentrar la atención en los puntos esenciales, reducir el número de los puntos de divergencia delimitándolos mejor y, por último, y ahí quizás en mi opinión el resultado más notable, operar una estrecha y permanente confrontación entre las tesis jurídicas, incluso más sabias, y la realidad de los problemas, al hacer de la adaptación a esta realidad la prueba del valor mismo de estas tesis. Ahora bien, ése es, todos sabemos, el papel del Magistrado que está hecho no para fabricar teorías, sino para impartir justicia. Esta expresión un tanto pasada de «colaboradores de la justicia» raramente sin duda habrá sido más merecida que para los Abogados de ambas partes en este difícil asunto.

Esta «situación» que me limito a «hacer constar» -lo que no me impide «apreciarla» en su justo valor- tendrá como efecto simplificar considerablemente mi tarea y me dispensará, para comenzar, de una exposición de conjunto sobre el problema de la integración de las minas de carbón belgas en el mercado común.

I. LOS TEXTOS

Me limitaré, a modo de introducción, a recordar esquemáticamente los principales preceptos adoptados por el Convenio sobre las disposiciones transitorias para hacer frente a este problema y entre las cuales figura la letra a) del apartado 2 del artículo 26 cuya interpretación da lugar al presente litigio.

Son:

1) Las disposiciones de alcance general del artículo 23 relativas a la readaptación que permiten, por una parte, facilitar la financiación de los programas de transformación o de creación de actividades nuevas y conceder ayudas no reembolsables para la readaptación y la reconversión de la mano de obra, en condiciones más amplias que las que establece el Tratado y, por otra parte, conceder ayudas no reembolsables, en determinadas condiciones, a las mismas empresas, cuando se vean obligadas a cesar en su actividad como consecuencia del establecimiento del mercado común.

2) Las disposiciones particulares sobre el carbón del artículo 24 que, por una parte, amplían el campo de las normas sobre las modalidades de cotización y permiten la aplicación de precios de zona en casos no previstos por el Tratado y, por otra parte, autorizan el mantenimiento o el establecimiento de cajas o mecanismos nacionales de compensación, alimentados mediante una exacción sobre la producción nacional.

3) Por último, las disposiciones particulares también sobre el carbón, especiales de Bélgica e Italia, que son las de los artículos 25, 26 y 27. Se resumen así:

a) Garantía dada a Bélgica de que su producción neta de carbón no deberá soportar anualmente, en relación con el año precedente, una reducción superior al 3 % (salvo corrección eventual en el caso de reducción coyuntural de la producción total de carbón de la Comunidad).

b) *Posibilidad* (pero no obligación) para el Gobierno belga de decidir el aislamiento del mercado de carbón de su país por medio de mecanismos que funcionan bajo el control de la Alta Autoridad, debiendo implicar esta decisión la obligación para el Gobierno belga, de acuerdo con la Alta Autoridad, de hacer *efectivos* los desplazamientos de producción reconocidos posibles por esta última con el límite de garantía del 3 %.

c) Por último, establecimiento de un mecanismo de compensación sobre una base comunitaria, alimentado por una exacción sobre las producciones de carbón de los países donde los costes medios sean inferiores a la media ponderada de la Comunidad, es decir sobre las minas de carbón alemanas y neerlandesas. Las modalidades de *base imponible* de la exacción se establecen en el artículo 25, las modalidades de *reparto* no se establecen en ninguna parte; únicamente se determina el *objeto,* de manera bastante precisa, en el apartado 2 del artículo 26 para Bélgica, y en el apartado 1 del artículo 27 para Italia. Señalo, que, de manera indirecta pero cierta, el Convenio, aún aquí, supedita el funcionamiento del mecanismo a un acuerdo del Gobierno interesado puesto que, por una parte, la ayuda «recibida del exterior», es decir procedente de la exacción de compensación, no podrá sobrepasar el importe de la subvención gubernamental que está obligatoriamente asociada y que, por otra parte, «la concesión de dichas subvenciones [...] constituirá para los Gobiernos una facultad y no una obligación»; por consiguiente, si el Gobierno no concede nada, no habrá compensación.

Este Tribunal sabe que, de hecho, el Gobierno belga no quiso hasta ahora recurrir al aislamiento de su mercado de carbón pero que, en cambio, permitió mediante la concesión de subvenciones el funcionamiento del sistema de compensación en beneficio de Bélgica, funcionamiento que se volvió por consiguiente obligatorio para la Alta Autoridad.

Este Tribunal sabe también que, de las dos «compensaciones adicionales» previstas en el apartado 2 del artículo 26 [lo que se llaman las «compensaciones b) y c)»], una, la «compensación b)», destinada a la siderurgia belga para permitirla integrarse en el mercado común sin sufrir el régimen especial del carbón belga, no se aplicó, dado que únicamente se concedió la «compensación c)», prevista a favor de las exportaciones de carbón belga en el mercado común, pero en condiciones que no son las del litigio actual. Queda por consiguiente la «compensación a)», la que *«se destina, desde el comienzo del período transitorio: a) a permitir la aproximación a los precios del mercado común, para el conjunto de consumidores de carbón belga en el mercado común, de los precios de este carbón de modo que queden reba-*

jados aproximadamente a los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio. El baremo establecido sobre estas bases, añade el texto, «no podrá ser cambiado sin acuerdo de la Alta Autoridad».

Esto, en cuanto a los textos se refiere.

II. LAS DECISIONES IMPUGNADAS

En cuanto a las Decisiones, sólo querría de nuevo recordar aquí lo esencial.

A. Mediante la Decisión nº 1/53, de 7 de febrero de 1953 (publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad de 10 de febrero de 1953),* la Alta Autoridad establece las condiciones de base imponible y de percepción o exacción de compensación prevista en el artículo 25 del Convenio. Mediante escrito del mismo día, publicado en el mismo número del Diario Oficial, la Alta Autoridad notifica a los Gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad la aplicación del mecanismo de compensación: ésta es una formalidad muy importante, puesto que en virtud del artículo 8 del Convenio, es esta notificación la que marca la fecha de establecimiento del mercado común para el carbón y, a continuación, en virtud de lo dispuesto en el artículo del mismo Convenio, el comienzo del período transitorio.

B. En el *Diario Oficial de la Comunidad de 13 de marzo de 1953,* aparecen toda una serie de Decisiones relativas a los precios del carbón en la Comunidad, que establecen precios máximos y, en determinados casos, precios de zona. Dos de entre ellas se refieren al carbón belga:

a) La Decisión nº 24/53, de 8 de marzo de 1953, «relativa al establecimiento de los baremos de precios de las empresas de las cuencas mineras belgas». Es una Decisión que se basa a la vez en el artículo 26 del Convenio y en el artículo 61 del Tratado. Establece en un cuadro *precios máximos* por categorías, por el doble motivo, expresado en los «considerandos» que preceden a la Decisión, «de que un baremo que permita aproximar a los precios del mercado común los precios del carbón belga de modo que queden rebajados aproximadamente a los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio, debe establecerse para calcular la compensación», y de que «los pagos de compensación y las subvenciones asociadas a los mismos no alcanzarían su objetivo si el nivel de los precios resultante de este baremo pudiera sobrepasarse por las empresas».

b) Un escrito de 8 de marzo de 1953 dirigido al Gobierno belga en el que se indica, según los resultados de las «conversaciones» que tuvieron lugar entre los servicios de la Alta Autoridad, los representantes de los productores y las administraciones belgas, las modalidades de las ayudas a las minas de carbón belgas que la Alta Autoridad se propone aplicar. Estas «se componen, por una parte, de 200 millones de BFR de subvenciones concedidas desde ahora por el Gobierno belga a algunas minas de carbón (son las subvenciones llamadas "convencionales"), y por otra parte de un importe de 29 BFR por tonelada extraída, que constituyen la diferencia entre *el precio de un baremo de cuenta que mantendría los ingresos actuales de las empresas y los del baremo de venta* en el que las minas de carbón darán

salida a su producción» (y que no es otro que el baremo establecido por la primera Decisión). Un cuadro anexo, establecido en dos columnas para cada categoría y cada clase, concreta este sistema que, señalémoslo, demuestra grandes diferencias según las clases: así es como, para los residuos grasos es de 43 BFR (baremo de cuenta: 378 BFR, baremo de venta: 335 BFR); mientras que para toda una serie de carbones semigrasos y finos, la diferencia cae a 0, es decir que, para estas clases, no hay compensación, aunque haya precio máximo; por consiguiente, la cifra de 29 BFR sólo es una media. Además –señalémoslo también– esta cifra de 29 BFR sólo representa en realidad para el consumidor una rebaja de 19 BFR, porque se ve acompañada de la supresión de un doble precio incompatible con el Tratado.

Tal es el régimen bajo el cual, salvo algunas modificaciones menores, funcionó el sistema de la compensación hasta la entrada en vigor de las Decisiones de 28 de mayo de 1955 que lo modificaron profundamente.

C. Estas Decisiones, publicadas en el *Diario Oficial de la Comunidad de 31 de mayo de 1955*, son, como las precedentes, dos:

a) Una Decisión nº 22/55, relativa al establecimiento de baremos de las empresas de las cuencas mineras belgas, que establece, esta vez no ya precios máximos, sino *precios fijos*, bien iguales, bien a la baja con relación a los precios precedentes (si se hace abstracción de un aumento general de 3 BFR destinado a tener en cuenta un reciente aumento de salarios) y que –otra diferencia– no se basa ya en el artículo 61 del Tratado, sino únicamente en la letra a) del apartado 2 del artículo 26 del Convenio; por último, los precios de algunas clases (los carbones domésticos), de las que muchas no recibían compensación, se liberan pura y simplemente.

b) Un escrito dirigido al Gobierno belga, «relativo a la adaptación del sistema de compensación».

En un primer apartado, este escrito recuerda el establecimiento, de acuerdo con el Gobierno belga, de una «Comisión mixta» a la que se encargó de estudiar el conjunto del problema planteado por la integración de las minas de carbón belgas en el mercado común al finalizar el período transitorio, la posición adoptada por el Gobierno belga sobre las pretensiones de la Comisión y el acuerdo realizado entre este Gobierno y la Alta Autoridad sobre el objeto de las medidas adecuadas para asegurar la integración en las condiciones y plazos establecidos por el Convenio relativo a las disposiciones transitorias.

En un segundo apartado, la Alta Autoridad declara: «Se reconoce por consiguiente que la ayuda proporcionada a las minas de carbón belgas gracias a la compensación debe verse acompañada de un conjunto de medidas que incumben al Gobierno belga. La Alta Autoridad estima en particular que la revisión de las medidas de compensación debe supeditarse a una acción de su Gobierno en el sentido definido a continuación [...]» Sigue la enumeración de cuatro medidas, de las que las dos primeras son de orden financiero, la tercera relativa a la creación o a la extensión de centrales térmicas mineras y la cuarta

(cito, puesto que es uno de los puntos controvertidos):

«retirar, de acuerdo con la Alta Autoridad, los subsidios de compensación a las empresas que no realizaran el esfuerzo de reequipamiento considerado posible y necesario, así como a las que se negaran a efectuar las cesiones o intercambios de yacimientos consideradas indispensables para una mejor adaptación de los campos de explotación».

El tercer apartado se refiere a la nueva adaptación del sistema de compensación. Mediante una mezcla continua de comentarios y de disposiciones propiamente decisivas, mezcla que es propia de estas «Decisiones» adoptadas en forma de escritos y publicadas únicamente bajo la rúbrica «Informaciones» como tanto gusta a la Alta Autoridad –ésta expone los objetivos de su nueva política: aproximar más los precios del carbón belga a los del mercado común y garantizar una mejor utilización de las sumas procedentes de la exacción de compensación que están llamadas a disminuir todos los años en ejecución de la reducción establecida por el artículo 25 del Convenio. Explica por qué modifica el baremo de precios, modificación realizada por la Decisión nº 22/55, después por qué y cómo quiere proceder a una eliminación progresiva del beneficio de la compensación, por una parte, de *algunas clases* (carbones domésticos) para las cuales la demanda «constantemente muy superior a la oferta en el mercado común, garantiza la comercialización de manera duradera sin la intervención de ninguna ayuda de compensación», por otra parte, de *algunas empresas*, a saber las minas de la Campina «cuyo emplazamiento favorable y las reservas explotables durante varios años permiten concentrar toda la extracción en un solo piso, y por medio de una sede única», y estas minas se designan especialmente «sobre la base, dice la Alta Autoridad, de las indicaciones suministradas por su Gobierno»: son las tres empresas demandantes en el asunto 9/55.

Por último, tras algunas otras disposiciones, de las que una decide el fin de la afectación especial de los 200 millones de subvenciones convencionales, la Alta Autoridad (es el objeto del cuarto apartado del escrito) se remite a la Decisión nº 22/55 por la que se establece los precios de venta y anuncia el cuadro de los tipos de compensación publicado en anexo al escrito. Este cuadro pone de manifiesto el abandono del sistema precedente, según el cual los abonos de compensación correspondían a la diferencia entre el baremo de venta y un baremo de cuenta: el nuevo cuadro se limita a establecer, por cada clase y categoría, el tipo de compensación por tonelada. Para las clases liberalizadas y para las empresas privadas de compensación, la cifra cae a 0.

Estas son las dos Decisiones que someten a este Tribunal, por la vía de un recurso de anulación sobre la base del artículo 33 del Tratado, por una parte, la Fédération Charbonnière de Belgique o Fédéchar (recurso 8/55) y, por otra parte, las tres sociedades contempladas en la letra b) del apartado 3 del escrito de 28 de mayo: Société des Charbonnages de Beeringen, Société des Charbonnages de Houthalen y Société des Charbonnages de Helchteren y Zolder (recurso 9/55).

III. PRETENSIONES DE LOS RECURSOS

A. *El recurso 8/55 de la Fédération Charbonnière de Belgique* solicita:

1) La anulación de la Decisión nº 22/55 (y del baremo anexo a la misma) «en cuanto establece precios a la baja para determinadas clases de carbones».

2) La anulación de la Decisión contenida en el escrito de 20 de mayo de 1955 (y en el cuadro de los tipos de compensación adjunto a dicho escrito), por cuanto:

a) Establece una discriminación entre productores de clases idénticas de carbón.

b) Decide que los abonos de compensación se retirarán o podrán retirarse a determinadas empresas, basándose en que no realizaran el esfuerzo de reequipamiento, considerado posible y necesario, o se negaran a efectuar las cesiones o intercambios de yacimientos indispensables para una mejor adaptación de los campos de explotación.

c) Establece tipos de compensación correlativos al nuevo baremo.

B. *En cuanto al recurso 9/55* de las tres sociedades, sus pretensiones de forma un poco diferente, y que pone sobre todo el acento en la parte de la Decisión contenida en el escrito, que se aplica directamente a las demandantes, tienen en realidad el mismo objeto que las del recurso 8/55.

IV. MOTIVOS DE LOS RECURSOS

Me parece superfluo repetir en detalle la enumeración de los motivos que figuran en las demandas –tanto más cuanto que deberé volver a los mismos. Señalaré únicamente que uno de ellos tiene un carácter claramente distinto de todos los demás: es un motivo de *desviación de poder* basado en que la Decisión impugnada (la Decisión nº 22/55) se adoptó «por intervención del Gobierno belga y para servir de objetivo adecuado a la política económica del mismo». Todos los demás motivos se refieren a la *infracción de disposiciones del Tratado o del Convenio,* especialmente de los artículos 24, 25 y 26 del Convenio, base de la materia, como hemos visto, de los artículos 5 y 57 del Tratado, según los cuales la Alta Autoridad cumplirá su misión mediante intervenciones limitadas y recurrirá preferentemente a los medios indirectos de acción que estén a su disposición, y de la letra b) del artículo 4 del Tratado, que prohíbe las discriminaciones. Por otra parte, también estos otros motivos se ven acompañados de una alegación de desviación de poder, pero que se refiere directamente al desconocimiento del texto invocado.

Señalaré sin embargo que, entre los motivos planteados, dos que figuran en el recurso 8/55 no figuran en el 9/55, a saber:

1) El motivo basado en que la Decisión impugnada (se trata de la Decisión nº 22/55) estableció precios sin tener en cuenta los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio, lo que es contrario a la letra a) del apartado 2 del

artículo 26 del Convenio (recurso 8/55, I-3).

2) El motivo de desviación de poder.

Fue solamente en su *réplica* cuando las sociedades demandantes, adaptando totalmente su posición a la de Fédéchar, volvieron a tomar por su cuenta estos dos motivos. Ahora bien, como sabe este Tribunal, es en la demanda, presentada en el plazo de rigor, donde debe figurar la exposición, al menos sumaria, de los motivos al mismo tiempo que de las pretensiones (artículo 22 del Estatuto del Tribunal de Justicia).

En cuanto al primero de los dos motivos, en rigor se puede mantener que, al invocar la infracción de los preceptos de la letra a) del apartado 2 del artículo 26, al igual que en otras cuestiones, las sociedades cumplieron las exigencias formales del artículo 22 (por muy discutible que sea). Pero tal esfuerzo es evidentemente imposible en cuanto al motivo de desviación de poder. Por consiguiente, propondré a este Tribunal que desestime este motivo en lo que se refiere al recurso 9/55. Por otra parte, esto carece de importancia práctica, puesto que este Tribunal tendrá que pronunciarse sobre el mismo motivo con ocasión del recurso 8/55.

Para terminar con esta cuestión de los motivos, todavía tengo algo que decir sobre una cuestión planteada por la Alta Autoridad en su escrito de contestación al recurso 9/55 (apartado 9, p. 12): «El Tribunal de Justicia comprobará, dice la Alta Autoridad, que en lo que se refiere a la Decisión nº 22/55, las demandantes se contentan bien con invocar "la ilegalidad" de la Decisión –sin que se pueda deducir de cuál de los motivos contemplados en el artículo 33 se trata– bien con remitirse al recurso presentado por un tercero, la Fédération Charbonnière de Belgique, contra la misma Decisión. Por consiguiente, la admisibilidad de esta parte del recurso con respecto al artículo 29 del Reglamento de Procedimiento es dudosa. La Alta Autoridad se remite en este punto al buen criterio del Tribunal de Justicia.»

En lo que se refiere a la *remisión* al recurso 8/55, pienso que, en el *caso de autos*, es admisible. Los dos recursos están, en efecto, estrechamente unidos; se presentaron el mismo día, tienen el mismo objeto y, sin perjuicio de lo que acabo de decir, se basan en los mismos motivos; las sociedades demandantes en el recurso 9/55 forman parte de la Fédération Charbonnière de Belgique, parte actora en el recurso 8/55. Este mismo Tribunal pronunció la acumulación de los dos asuntos en lo que se refiere a los debates y no se excluye que esta acumulación se extienda incluso a la sentencia: es en cualquier caso, una mera cuestión de oportunidad y, por supuesto, no se opone a la misma ningún obstáculo jurídico. Por ello, se puede admitir que la *exposición* de un motivo se sustituya por una remisión *expressis verbis* de una demanda a la otra, ya que el *enunciado* de este motivo figura perfectamente en la demanda. En cambio, cuando este mismo enunciado no está en la demanda, cuando la misma es totalmente muda a este respecto, es evidente la infracción del artículo 22 del Estatuto y, a continuación, del artículo 29 del Reglamento que se limita, en este punto, a reproducirlo. No es por otra parte el caso, en mi opinión, ya lo he dicho, más que del motivo de desviación

de poder y, quizás (tengo dudas a este respecto) del motivo basado en que la Decisión nº 22/55 no tuvo en cuenta los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio.

V. ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS CON RESPECTO AL ARTÍCULO 33

Llego ahora a las cuestiones más importantes de admisibilidad, las que se plantean con respecto al párrafo segundo del artículo 33 del Tratado.

Recordemos dicho texto: «Las empresas o las asociaciones contempladas en el artículo 48 podrán interponer, en las mismas condiciones [es decir, en las condiciones que acaban de determinarse en el párrafo primero], recurso contra las Decisiones y Recomendaciones individuales que las afecten o contra las Decisiones y Recomendaciones generales que estimen que adolecen de desviación de poder por lo que a ellas respecta.»

Las tres sociedades demandantes en el asunto 9/55 son empresas en el sentido del artículo 80 del Tratado; la Fédération Charbonnière de Belgique es una asociación de empresas en el sentido del artículo 48. Por consiguiente, la calidad de los demandantes está perfectamente demostrada. Pero deben examinarse tres cuestiones referidas a la admisibilidad, al menos parcial, de los recursos. Son las siguientes:

1) ¿Tiene el escrito de 28 de mayo el carácter de una «Decisión» o al menos de una «Recomendación» en lo relativo a la amenaza de la retirada de contribución?

2) ¿Tienen para las demandantes las dos Decisiones impugnadas, en todo o en parte, el carácter de «Decisiones individuales que las afecten»?

3) En la medida en que este carácter no se les reconozca, ¿«adolecen de desviación de poder por lo que a ellas respecta»?

Si la primera de estas cuestiones es simplemente de este caso de autos, no ocurre lo mismo con las otras dos que versan sobre la interpretación del artículo 33 en cuestiones que la jurisprudencia de este Tribunal no ha resuelto todavía más que parcialmente.

¿Tiene o no el pasaje del escrito de 28 de mayo de 1955, relativo a la amenaza de la retirada de la compensación, el carácter de una Decisión (o de una Recomendación)?

Podría extrañarme de que la misma Alta Autoridad, que por otra parte no planteó esta cuestión hasta la vista, no sepa muy bien si quiso adoptar en este punto una Decisión o no. Es, sin embargo, menos sorprendente que los juristas que la representan ante este Tribunal hayan experimentado algunas dudas a este respecto, y se las hayan comunicado, porque hay que reconocer que la cuestión es muy dudosa.

Pienso, en primer lugar, que no se trata, en cualquier caso, de una «Recomendación» en el sentido que tiene esta expresión en el artículo 14 del Tratado, es decir, una Decisión en cuanto a los objetivos que se deben alcanzar pero que no se pronuncia sobre la elección de los medios apropiados para alcanzar tales objetivos. En

efecto, aquí los medios están perfectamente definidos. ¿Pero es una Decisión?

La forma en que está concebido el escrito en este punto me llevaría a responder negativamente. La frase comienza, recuérdelo este Tribunal, por estas palabras: «La Alta Autoridad *estima* en particular que la revisión de las medidas de compensación debe supeditarse a una acción de *su Gobierno* en el sentido definido a continuación [...]»: por consiguiente, se trata, por una parte, de una opinión y, por otra parte, lo que está en juego consiste en una acción del Gobierno belga.

Sin embargo, pienso que, en la *realidad de las cosas,* se trata claramente de una Decisión, es decir, de un acto que implica o puede implicar efectos jurídicos, de un acto «lesivo» o susceptible de serlo, por emplear una expresión corriente en materia de lo contencioso administrativo.

En efecto, si se trata de una opinión, se ve acompañada, como ha señalado este Tribunal, de la palabra «debe» (debe supeditarse...). Por otra parte, en lo que se refiere a la cuarta modalidad indicada por el escrito, de la que se trata aquí, no depende, como las demás, sólo del Gobierno belga, sino de una medida cuya ejecución incumbía a dicho Gobierno actuando «*de acuerdo* con la Alta Autoridad». Por último, se dice un poco más adelante que «la Alta Autoridad se reserva el derecho a intervenir ante el Gobierno belga para seguir la ejecución de los programas de reequipamiento en curso, así como la ejecución de cualquier medida que tenga por objeto la racionalización y el saneamiento de la industria del carbón belga»: esto marca perfectamente la voluntad afirmada por la Alta Autoridad de participar en el control de las medidas que deben perseguir las empresas y cuya correcta ejecución, en opinión de la Alta Autoridad, *condiciona* los abonos de compensación en beneficio de dichas empresas. Por consiguiente, si a raíz de un control semejante la Alta Autoridad estimara que debía cesar dichos abonos devengados en concepto de compensación y obtuviera para ello el acuerdo del Gobierno belga, no cabe duda de que podría encontrar en el pasaje en cuestión del escrito la *base legal* para una sanción semejante. Así se trata perfectamente, si quiero adherirme, como pienso que debo hacerlo, a un criterio material y no formal, de una «Decisión» en el sentido del artículo 14 del Tratado, susceptible de recurso en virtud del artículo 33.

¿Tienen para las demandantes las dos Decisiones impugnadas el carácter de «Decisiones individuales que las afecten»?

Este Tribunal sabe que las partes están de acuerdo en dos cuestiones: por una parte, la Alta Autoridad admite, con las demandantes, el carácter individual de la Decisión contenida en el escrito de 28 de mayo en cuanto priva de compensación o sólo concede una reducida, a las tres minas de carbón de Campina especialmente designadas en dicho escrito. Por otra parte, las demandantes, al menos en sus informes orales, se declararon de acuerdo con la Alta Autoridad para reconocer un carácter general a la Decisión (si existe Decisión, como creo) relativa a la amenaza de la retirada de compensación.

Ni qué decir tiene, sin embargo, que el acuerdo de las partes a este respecto no vincula al Tribunal de Justicia, el único al que corresponde definir la verdadera calidad jurídica de las Decisiones que se le someten, y que la Decisión debe examinarse en su conjunto.

A este respecto encontramos ya algunas indicaciones interesantes en la reciente sentencia de este Tribunal de 23 de abril de 1956, «Agrupación de las industrias siderúrgicas luxemburguesas» y en las conclusiones que nuestro colega, el Sr. Roemer, presentó en este asunto.

La sentencia es en parte una sentencia muy particular. Sin embargo, en un punto importante, tiene el carácter de una sentencia de principio, cuando decide «que, en estas circunstancias, basta para que pueda interponerse un recurso por una empresa o asociación contra una Decisión o Recomendación con que dicha Decisión o Recomendación no sea general, sino que presente el carácter de una Decisión individual, *sin que sea necesario que presente este carácter con relación al demandante*». Es en suma una interpretación amplia de la expresión «que las afecta», que no es sinónima de «de la que son destinatarios». Como señaló el Sr. Roemer en sus conclusiones, la concepción restringida, al no tener en cuenta el objeto material de la Decisión, habría conducido a resultados poco satisfactorios: por ejemplo, la supresión de una carga especial se dirige desde un punto de vista formal a quien estaba gravado por ella, pero *afecta* en realidad al antiguo beneficiario. En el caso de autos, era la situación contraria: la Decisión explícita impugnada se *negaba* a suprimir una carga que tenía, según el demandante, el carácter de una carga específica ilegal y de la que era uno de los principales deudores: es evidente que los verdaderos interesados eran los que soportaban la carga y no los que se beneficiaban de ella. Esta es la razón por la cual este Tribunal admitió que la Decisión, que tenía por su naturaleza un carácter individual, «afectaba» al demandante aunque no fuera el destinatario.

Así, se descartó la interpretación estricta y rígida del texto y no pienso que, esta vez, los demandantes se quejen de ello. Se descartó para dar lugar a una interpretación que busca inspirarse en el concepto de *interés* que, como recordé en mis conclusiones en los asuntos 3/54 y 4/54 (Rec. 1954-1955, pp. 123 y 177, especialmente p. 174), es inherente al recurso de anulación. Sin duda, no se trata de no importa qué interés y, como también dije, en lugar de remitir al Tribunal de Justicia la responsabilidad de elaborar una jurisprudencia adaptada a los diversos casos de autos, el Tratado prefirió regular por sí mismo la cuestión autoritariamente. Lo hizo, tal como demostró el Sr. Roemer con un penetrante análisis, en sus citadas conclusiones, bien elaborando la lista de las personas con capacidad procesal (el párrafo primero del artículo 33 otorga sin limitación el derecho de recurso a los Estados miembros y al Consejo), bien concretando el interés mediante una definición (es el caso de las empresas y asociaciones contempladas en el párrafo segundo del mismo artículo, a las que sólo se reconoce el interés cuando se trate de «Decisiones individuales que las afecten»); y nuestro colega recordó que este último procedimiento se encuentra en algunas legislaciones, especialmente en el Derecho alemán

(donde se llega incluso hasta exigir la violación de un *derecho).*

Pero si el Tratado dispuso así mediante enumeración o definición, en términos que vinculan al Juez, éste no tiene menos derecho –diré incluso deber– de inspirarse en el concepto de base subyacente, a saber, el concepto de interés, para *interpretar* el texto en la medida en que subsista un margen de incertidumbre. Pienso quedar así dentro de los límites de una sana doctrina de la interpretación de los textos –incluso internacionales– y en la línea trazada por la sentencia de este Tribunal de 23 de abril de 1956.

Por consiguiente, el problema es saber qué es una Decisión individual y qué es una Decisión general. Tal como nuestro colega, el Sr. Roemer –cuya opinión, una vez más, comparto plenamente– señaló en sus conclusiones en los asuntos luxemburgueses, sólo se deben invocar aquí con gran reserva los Derechos nacionales, por la doble razón de que éstos atienden, en general, a otras consideraciones que el Tratado y de que, en estos mismos Derechos, los criterios de distinción son a menudo oscuros.

Lo que está relativamente claro es la distinción entre, por una parte, el *Reglamento,* es decir, el acto destinado a regular una situación general e impersonal por medio de disposiciones normativas y que, al menos desde el punto de vista material, tiene el mismo carácter que la Ley, a la que a menudo se destina a completar –y, por otra parte, en el extremo opuesto, el *acto individual,* que tiene por objeto aplicar la norma a una persona determinada (por ejemplo, una sanción, una autorización o una denegación de autorización). Pero la dificultad viene de que entre ambos extremos, existe toda una serie de casos intermedios. En algunos, la elección es fácil: por ejemplo, las *Decisiones colectivas* sólo son, en realidad, una yuxtaposición de Decisiones individuales (así un escalafón en materia de funcionarios). Pero en otras hipótesis, la dificultad es mayor. Así sucede con los casos en que la Decisión se aplica a una situación concreta; que regula directamente, sin que, no obstante, las personas contempladas sean designadas especialmente, o incluso sin que sea posible saber, a no ser que mediante un examen especial de los casos individuales, a qué personas afecta.

En apoyo de una interpretación estricta del concepto de Decisión individual, podría verme tentados a citar al artículo 15 del Tratado, a cuyo tenor «las Decisiones y las Recomendaciones, cuando tengan un carácter individual, obligarán al interesado a partir de su notificación», mientras que «en los demás casos, serán aplicables por el solo hecho de su publicación». Pero pienso, con el Sr. Roemer, que también examinó esta cuestión, que esta disposición tiene esencialmente por objeto saber cuándo es suficiente la publicación para que la Decisión tenga efecto obligatorio: esto afecta sobre todo a los plazos de recurso.

Pienso que para resolver la dificultad en lo que he llamado los «casos intermedios», convendría recurrir, al menos con carácter auxiliar, a un *criterio subjetivo de relatividad.* Quiero decir con ello que una Decisión que no tiene, por hipótesis, carácter normativo y está destinada a regular directamente una situación concreta, podrá

considerarse como una Decisión individual con *respecto a las personas* (empresas o asociaciones) que se contemplan inmediata y directamente en dicha Decisión *tomada en su conjunto*. Por el contrario, el carácter individual deberá denegarse a la misma Decisión con respecto a las personas a las que no afecta directamente o sólo afecta parcialmente. La idea es que se establezca una correlación, evidentemente no matemática, pero bastante estrecha, entre el *ámbito de aplicación* de la Decisión y el *ámbito de los intereses* representados por la persona que recurre contra esta Decisión.

Este esfuerzo me parece justificado por partida doble. En primer lugar, permite dar una interpretación del artículo 33 basada esencialmente en el concepto de interés que, como he dicho, subyace en cualquier artículo y que, evidentemente, inspiró también la sentencia de este Tribunal de 23 de abril de 1956. Ahora bien, el concepto de interés es esencialmente relativo.

Por otra parte, este mismo esfuerzo tiene como resultado abrir ampliamente la puerta de la sala de audiencias de este Tribunal a las asociaciones de productores del artículo 48, y esto también me parece necesario. En efecto, las asociaciones representan intereses colectivos y una restricción demasiado grande del concepto de Decisión individual implicaría para ellas en la mayoría de los casos la imposibilidad de ejercitar el derecho de recurso que les abrió el artículo 33: sólo podrían recurrir contra las Decisiones generales en caso de «desviación de poder por lo que a ellas respecta» y no podrían impugnar las Decisiones individuales, en sentido estricto (por ejemplo, una sanción, una autorización), porque es, creo, un principio comúnmente admitido que una persona jurídica como una asociación o un sindicato no puede sustituir a uno de sus miembros en una acción que corresponde personalmente al mismo: tiene todo lo más un derecho de *intervención* en apoyo de semejante acción. Puedo remitirme, a este respecto, por ejemplo, a una jurisprudencia completamente reiterada por el Conseil d'Etat francés (citada por Odent, Contentieux administratif, 1953-1954, III pp. 542-543).

Ahora bien, las asociaciones de empresas previstas en el artículo 48 tienen en el Tratado una función importante que el mismo artículo 48 define. Me parece indispensable que esta función se ejerza también en la defensa, ante los Tribunales, de los intereses colectivos de los que están encargadas, y ello tanto más cuanto que –lo demuestra la experiencia– algunas Decisiones de la Alta Autoridad pueden perjudicar estos intereses sin que ningún Estado miembro considere oportuno recurrir. Se puede decir incluso que en materia de carbón esta situación es casi normal porque, normalmente, y especialmente cuando se trata de precios, los intereses de las empresas del carbón están en conflicto a la vez con la Alta Autoridad, cuya misión es «velar por la fijación de precios al nivel más bajo» [letra c) del artículo 3], con todos los usuarios y, en particular, los siderúrgicos, y con los Gobiernos, cuya política general busca, también ella, lo más frecuentemente contener los precios de esta materia de base.

Intentaré ahora aplicar estas pocas ideas al caso de autos actual.

En primer lugar, estimo que la Decisión nº 22/55 y el escrito forman un todo inseparable, incluso jurídicamente, dado que la una no se concibe sin la otra: tienen ambas un único objeto: garantizar la aplicación de la letra a) del apartado 2 del artículo 26, relativo a la compensación, y la fijación de los precios de venta, que es el objetivo de la Decisión nº 22/55, no tiene sentido si no se ve acompañada por la determinación de los tipos de compensación, que se deduce del cuadro adjunto al escrito.

Por otra parte, no se trata de una Decisión de carácter normativo. Un perfecto ejemplo de una Decisión que no es un Reglamento pero que, sin embargo, tiene un carácter general, porque establece los principios en los que deberán basarse a continuación las Decisiones de aplicación, nos parece que se encuentra en la Decisión nº 6/53, de 5 de marzo de 1953, relativa a los principios de establecimiento de precios máximos para el carbón en el interior del mercado común; semejante Decisión no es un Reglamento, puesto que tiene esencialmente como objetivo decidir, «en las presentes circunstancias» el establecimiento de precios máximos para el carbón, pero es perfectamente una Decisión general de carácter normativo, que define de manera general e impersonal las modalidades de funcionamiento del régimen de precios máximos establecido, y que sirve de base a toda una serie de Decisiones de aplicación para las diferentes cuencas mineras e incluso para empresas particulares en el interior de una misma cuenca minera. No podría, por esta razón, ser impugnada por ninguna asociación, aunque existiera una Federación que agrupara a todas las minas de carbón de la Comunidad.

Aquí, la situación es completamente diferente. Las *normas aplicables se encuentran en el Convenio,* así como el mismo principio de la operación que hay que realizar. Se trata únicamente de aplicar estas normas a una situación concreta y bien definida, a la vez en el espacio y en el tiempo. *La* Decisión que tiene este objetivo (empleo el singular a propósito, porque, para mí, no hay en realidad más que una Decisión) tiene ciertamente carácter individual con *respecto* a las minas de carbón belgas, consideradas en su conjunto, y por ello *afecta* sin duda a la Federación que agrupa precisamente a todas las empresas que explotan estas minas de carbón, cuyos intereses tiene por misión defender. Por consiguiente, propongo a este Tribunal que considere ambas Decisiones como «*Decisiones individuales que afectan a*» la Fédération Charbonnière de Belgique.

Con respecto a las tres empresas demandantes en el asunto 9/55, ocurre de distinto modo, y aquí es necesario hacer distinciones. El carácter individual con respecto a las empresas me parece indiscutible en lo que se refiere a la supresión o a la reducción de los tipos de compensación de los que son especialmente objeto mediante la Decisión contenida en el escrito de 28 de mayo y el cuadro adjunto; además la Alta Autoridad lo admite. No es menos cierto que este mismo carácter individual, *con respecto a estas empresas,* no puede reconocerse a las disposiciones relativas a la amenaza de la retirada de compensación: únicamente una Decisión posterior que viniera a aplicar la amenaza a una de ellas tendría para ellas semejante carácter.

Se puede tener más dudas con respecto a la fijación de precios resultante de la Decisión nº 22/55. Estimo, sin embargo, que esta Decisión, cuyo objeto es fijar precios por clases y categorías, que son aplicables sin distinción a todas las minas de carbón belgas, no puede tener carácter individual con respecto a una empresa determinada.

Llego ahora a la tercera y última cuestión de admisibilidad.

En la medida en que no se les reconozca carácter individual a las Decisiones individuales, ¿adolecen de «desviación de poder» por lo que respecta a las demandantes?

A decir verdad, se trata más bien de una cuestión de fondo, pero que actúa parcialmente sobre la admisibilidad, por lo menos según la opinión que expuse en mis conclusiones en los citados asuntos 3/54 y 4/54 y que tuve el placer de ver que las partes se adherían a ella.

i) Consideraciones generales

Sobre lo que hay que entender por «desviación de poder» en el sentido del artículo 33, y por «desviación de poder por lo que a ellas respecta» en el sentido del párrafo segundo del mismo artículo, me permito remitirme a mis conclusiones en los citados asuntos 3/54 y 4/54, ASSIDER e ISA (Rec. 1954-1955, pp. 149 y ss.). En efecto, por una parte confieso con gran franqueza que, a pesar de serias reflexiones a este respecto, y que no datan de este proceso, a pesar de las muy interesantes observaciones leídas y oídas en los presentes asuntos, los puntos de vista a los que llego al presentar las conclusiones sobre los recursos 3/54 y 4/54 no se modificaron en ningún aspecto. Comprobé únicamente que, según los casos, las partes citan uno u otro pasaje de estas conclusiones, en lo que consideran evidentemente favorable a su tesis, pero que hasta ahora nadie, que yo sepa, hizo una crítica sistemática. En cuanto a la autocrítica, sin embargo seria, acabamos de decirlo, ¡es un hecho que no ha dado fruto alguno!

Por consiguiente, me limitaré a algunas observaciones complementarias:

1) En primer lugar, no puedo dejar sin respuesta las observaciones hechas por uno de los eminentes Abogados de las demandantes a propósito del pasaje de la exposición de motivos de la Ley luxemburguesa de ratificación. Es totalmente cierto que la exposición de motivos de una Ley o, más exactamente, de un proyecto de Ley, como los demás documentos que se clasifican habitualmente bajo la rúbrica «trabajos preparatorios», no tienen ningún valor obligatorio en cuanto a la interpretación del texto y nunca pueden, en particular, oponerse al mismo texto, cuando éste es claro y carece de ambigüedad. Pero se admite universalmente que los Jueces pueden recurrir al mismo, a título de información, y sacar elementos que puedan permitir, en su caso, aclarar el pensamiento del legislador. Lo cierto es que los Jueces tienen, para hacerlo, plena libertad de apreciación. Sin duda, cuando se trata de un Tratado, los documentos de orden interno relativos al procedimiento de ratificación nunca pueden sino referirse a la intención o al pensamiento de uno de los Gobiernos signatarios. Sin embargo, no se debe presumir que, al presentar el

Tratado a la ratificación de su Parlamento, un Gobierno se permita expresar una opinión que puede no ser compartida por los Gobiernos de los demás Estados signatarios y que no sería, al menos en su opinión, el reflejo de su común acuerdo. En lo que se refiere al Tratado de 18 de abril de 1951, los trabajos preparatorios del mismo Tratado son prácticamente inexistentes o secretos (lo que viene a ser lo mismo); por consiguiente, las exposiciones de motivos nacionales tienen, por ello, mayor importancia y ello tanto más cuanto que hubo determinada coordinación de estas exposiciones para evitar –lo que hubiera sido muy enojoso– contradicciones entre ellos.

Dicho lo cual, por nuestra parte sólo he invocado la alegación en la medida en que venía en apoyo de una opinión basada esencialmente en el mismo texto del artículo 33, pero el comentario impugnado refleja con tal evidencia la intención más segura de los redactores del Tratado sobre la cuestión en litigio, que me pareció imposible no reconocerle ningún valor.

2) Contrariamente a lo que mantiene la Alta Autoridad, pienso que no se puede dar a las palabras «desviación de poder» un sentido diferente en el primero y en el segundo párrafo del artículo 33. Unicamente hay en el párrafo segundo una exigencia *suplementaria:* hace falta que la desviación de poder alegada se haya cometido por lo que *respecta* al demandante.

Sin duda, esta tesis conduce a ampliar el ámbito de aplicación del párrafo segundo más allá del caso de desviación de poder que consiste en «camuflar» una Decisión individual bajo la apariencia de una Decisión general, pero, como señalé en nuestras precedentes conclusiones (3/54, Rec. 1954-1955, p. 172), aunque esta explicación de la Decisión individual camuflada es en nuestra opinión la única plausible, no puede oponerse a que el texto se aplique tal cual es, dado que la interpretación estricta conduce a privar prácticamente de cualquier alcance a los recursos interpuestos por las asociaciones contra las Decisiones generales. Es cierto que si este Tribunal siguiera nuestras sugerencias en cuanto al carácter de las Decisiones individuales que afectan a las asociaciones, este inconveniente se reduciría en la práctica, por el mismo hecho de la reducción del número de Decisiones que tienen carácter general con respecto a las asociaciones; sin embargo, la objeción sigue siendo válida.

3) Las pocas observaciones que todavía quisiera formular a este Tribunal se refieren al concepto mismo de desviación de poder en el artículo 33.

a) Comprobé con satisfacción que las partes estaban de acuerdo en la *definición* de desviación de poder en el sentido de el *uso hecho por una autoridad pública de sus poderes con otro fin que aquel para el cual se le atribuyeron;* todo lo más, los representantes de las demandantes se inclinarían a preferir la palabra «objeto» u «objetivo» a la palabra «fin».

¿Pero cómo explicar, por consiguiente, que la divergencia vuelva a aparecer tan plenamente en cuanto se trata de pasar de la definición a la aplicación? ¿Cómo explicar que las demandantes lleguen, *en todos los casos,* a hacer que coexistan un motivo

de desviación de poder con un motivo de ilegalidad?

Aquí interviene una teoría para mí misteriosa y que, a pesar de perseverantes esfuerzos, confieso con toda humildad haber sido hasta ahora incapaz de penetrar, la denominada «desviación de poder objetivo» y que se opone a la teoría que se basa únicamente en un criterio de intención.

Cuando decía que no comprendía la teoría llamada «objetiva», entendámonos bien: quiero decir que no la comprendo, *partiendo de la definición clásica* que he recordado hace un instante.

Repitamos por consiguiente esta definición: una autoridad utiliza su poder con otro fin (o si se prefiere, con otro objeto, o persiguiendo otro objetivo) que aquel para el cual se le atribuyó este poder.

Ello supone, en primer lugar, que la autoridad en cuestión tiene un poder y un poder discrecional, al menos con ciertos límites. En efecto, por una parte, si no tiene dicho poder, no puede evidentemente *desviarlo* de su objeto legal, y si, por otra parte, tiene un poder, pero en condiciones tales que está *legalmente obligada* a utilizarlo en un determinado sentido y no en otro, tampoco se plantea la cuestión de la desviación de poder: es lo que se llama la «potestad reglada».

En cuanto al criterio de intención, no lo aprecio más de la cuenta, si esta expresión sorprende o asusta a algunos espíritus. No se trata, evidentemente, de «tantear el inconsciente, el instinto y la voluntad» y de conocer los pensamientos o las segundas intenciones secretas que pudiera tener el autor del acto cuando adoptó la Decisión; esta investigación de orden psicológico sería tanto más ridícula cuanto que la Decisión puede emanar, como es el caso aquí, de una autoridad colegiada; pero se trata de saber *cuál fue el fin* (o el objeto o el objetivo...) *realmente perseguido* por el autor del acto, cuando adoptó la Decisión, de manera que se lo pueda comparar con el que debía haber perseguido y que, hasta prueba en contrario, se considera que persiguió; por consiguiente, no son los *resultados* de la Decisión, y especialmente su ilegalidad ni menos todavía una extralimitación de competencia lo que puede servir de prueba a este respecto –o entonces las palabras ya no tienen sentido.

Pero, entonces, ¿cómo demostrar el fin realmente perseguido? Esta prueba puede deducirse de uno o de varios elementos de hecho (tales como correspondencia, declaraciones, etc.) de *carácter estrictamente objetivo por consiguiente,* que demostrarán que el autor del acto no tuvo realmente a la vista el fin (o el objeto o el objetivo) legal, sino otro que no lo es.

b) Todavía desearíamos hacer dos observaciones:

I) Admito perfectamente (y nunca dije lo contrario) que la desviación de poder puede existir incluso en la hipótesis de que el fin o el objeto que la autoridad deba perseguir *esté definido por la misma Ley:* esta hipótesis se encuentra frecuentemente en el Tratado, y es precisamente el caso de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 del Convenio el que nos interesa. Nada, evidentemente, sería más arbitrario que excluir la desviación de poder por el *mero hecho* de que el fin se encuentre definido

por un texto. Pero es únicamente en la medida en que el poder existe y en que tiene carácter discrecional en la que puede concebirse la desviación de poder: si se han superado los límites, hay *exceso* de poder y no desviación («eccesso di potere, non pas sviamento di potere»), lo que se traduce en el sistema del Tratado bien por una incompetencia, o bien por una violación de la Ley (o por ambas a la vez, al estar en general las normas de competencia establecidas por la Ley).

II) Se ha alegado a menudo, en apoyo de una ampliación del concepto clásico de desviación de poder para la aplicación del artículo 33, que este concepto prácticamente nunca tendría aplicación positiva debido al carácter y al cometido de la autoridad llamada a intervenir para la aplicación del Tratado. ¿Cómo se puede concebir, se dice, que la Alta Autoridad pueda rebajarse a incurrir en lo que se llama la desviación de poder «sórdida»? Ello sería rebajarla al nivel de un alcalde rural.

Esta objeción es, en mi opinión, totalmente errónea.

Supone olvidar, en primer lugar, que los mayores tienen a veces grandes debilidades...

Pero sobre todo, supone olvidar dos cosas: la *primera* es que el concepto clásico de la desviación de poder no se restringe en absoluto a los casos «sórdidos», digamos más bien, para evitar esta palabra excesiva sin duda, el caso de que un interés particular o personal sustituya al interés general. En su forma tradicional, la desviación de poder se encuentra también en casos en que el fin perseguido es perfectamente honesto, incluso perfectamente legítimo, pero no es el que debía ser: el ejemplo clásico en la materia es el del uso de los poderes de policía con un interés económico. También existe lo que se llama la «desviación de procedimiento», que consiste en el empleo de un procedimiento más sencillo para evitar recurrir a las formalidades consideradas más molestas del procedimiento realmente aplicable.

La *segunda observación* es que, si observamos la desviación de poder desde este punto de vista, podemos darnos cuenta de que la Alta Autoridad está muy *particularmente expuesta* a la misma. ¿No está expuesta, por ejemplo, a utilizar sus poderes (o a negarse a utilizarlos), descuidando los intereses de los que está encargada en beneficio de la política económica general de un Estado miembro? ¿No es precisamente esto lo que se le imputa en el presente asunto, y no he visto una imputación exactamente análoga dirigida a la Alta Autoridad en otro asunto, también del carbón? Ya se hizo alusión a este asunto, por lo que yo mismos me permito esta alusión. Utilizar sus poderes en contra de los intereses de los productores de carbón para sacrificarlos a la política, que se supone perfectamente honesta e inspirada en las más puras consideraciones de interés general, de un ministro de Economía dinámico, ya sea belga o alemán, ¿no constituiría, si se nos permite semejante expresión, una desviación de poder «a la medida» de la Alta Autoridad?

Que se demuestre, es otra cuestión. Pero lo que he querido demostrar es que no es exacto mantener que el concepto clásico de la desviación de poder sea casi inconce-

bible en el Tratado: me parece que es al revés.

ii) Aplicación al caso de autos

Queda ahora por aplicar estos principios al caso de autos, examinando el verdadero carácter de cada uno de los motivos formulados.

Me remitiré para ello a la enumeración de motivos tal como figura en el escrito de réplica de las tres sociedades de la Campina (página 12), porque es ahí donde es más completa y la cuestión interesa principalmente a las sociedades (e incluso únicamente a ellas, si este Tribunal sigue mis propuestas en lo que se refiere al carácter individual de las Decisiones con respecto a FEDECHAR).

Primer motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder si no dispuso fuera de su competencia y/o violó el Tratado imponiendo autoritariamente un baremo.»

Toda la discusión planteada a este respecto se refiere únicamente a la cuestión de saber si los textos y especialmente el artículo 26 del Convenio permiten o no a la Alta Autoridad establecer «autoritariamente», sin el acuerdo de los productores, un baremo de precios. Es una mera cuestión de legalidad, totalmente ajena a la desviación de poder. Por otra parte, se refiere a la Decisión nº 22/55 que, en mi opinión, no tiene carácter individual con respecto a las tres empresas. El motivo sólo puede invocarse en cuanto se formula en el recurso 9/55.

Segundo motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder, si no dispuso fuera de su competencia y/o violó el Tratado imponiendo precios a la baja.»

A este respecto, las demandantes mantienen, en primer lugar, que no puede realizarse una reforma estructural por medio de una reducción artificial de los precios de venta, ya que dicha reducción debe ser el resultado de las reducciones de costes mediante inversiones, racionalizaciones y modernizaciones del aparato de producción, lo que debe conducir a dejar a las empresas en libertad para beneficiarse de la coyuntura favorable cuando se presente, lo que era el caso.

Por consiguiente, se trata de saber si la Alta Autoridad *tiene o no derecho* a fijar precios a la baja sin tener en cuenta la coyuntura: es una cuestión ajena al *objeto* del texto, que es conseguir la aproximación de los precios; no se discute que la Alta Autoridad tuvo perfectamente en cuenta esta aproximación; no puede ser una desviación de poder.

A propósito de este mismo motivo, las demandantes alegan que la Alta Autoridad asimiló, equivocadamente, el precio del mercado común a los precios del Ruhr.

Se alega con ello un *error de hecho* sobre lo que hay que entender por «precios del mercado común», en el sentido de la letra a) del apartado 2 del artículo 26, y no una desviación de poder.

Aquí también, el motivo, en su conjunto, no puede ser alegado por las tres empresas demandantes.

Tercer motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder, si no dispuso fuera de su competencia y/o violó el Tratado imponiendo precios a la baja que no tienen en cuenta los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio.»

Ya he expresado las serias dudas que tenía en cuanto a la admisibilidad en la forma de este motivo, que tan sólo formularon, al menos explícitamente, las tres sociedades de la Campina en su escrito de réplica.

En cualquier caso, este motivo debería obtener la misma respuesta que los dos primeros: el hecho de no haber tenido en cuenta los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio no es una desviación de poder, sino una infracción de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 que establece formalmente la obligación de tenerlos en cuenta.

Cuarto motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder actuando bajo presión del Gobierno belga, por lo menos para alcanzar objetivos propios de la política del Gobierno belga, pero ajenos al Tratado.»

Este motivo tiene el típico carácter de un motivo de desviación de poder. Si este Tribunal compartiera mi modo de ver en cuanto a la interpretación del párrafo segundo del artículo 33, admitiría sin duda que dicha desviación de poder, suponiéndola demostrada, se habría cometido «por lo que respecta» a las tres sociedades demandantes, que son las verdaderas víctimas de la selectividad. Esto me parece cierto para el conjunto de ambas Decisiones, debido a su indivisibilidad tanto de Derecho como de hecho, y se deduciría de ello que las tres sociedades podrían plantear la totalidad de los motivos de legalidad además del motivo de desviación de poder si, por lo menos, se admitiera la tesis que mantuve en mis conclusiones en los citados asuntos 3/54 y 4/54 (Rec. 1954-1955, p. 148) y que *las partes en los presentes asuntos aceptaran.* Señalaré que esta ventaja podría no ser puramente académica, al menos en cuanto a las *consecuencias* de la sentencia, si no en cuanto a su fallo, que no podría ser evidentemente más que un fallo de anulación. Pero, recuerdo a este Tribunal, este motivo, claramente distinto de todos los demás, no se planteó, ni siquiera por alusión, en el recurso 9/55. Por consiguiente, sólo podrá examinarse en el recurso 8/55.

Quinto motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder, si no dispuso fuera de su competencia y/o violó el Tratado amenazando con retirar la compensación a las empresas que se negaran a proceder a las inversiones consideradas necesarias o a intercambios de yacimientos.»

Sobre esta cuestión, he dicho, el escrito de 28 de mayo no tiene carácter individual por lo que respecta a las *tres sociedades,* tal como, por otra parte, reconocen ellas mismas. Por otra parte, se trata de saber si la Alta Autoridad *posee o no el poder* de dictar semejante medida y no de saber si persiguió, al hacerlo, un objetivo distinto al de la aproximación de los precios, lo que parece indiscutible: no es una desviación de poder.

Sexto motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder, si no dispuso fuera

de su competencia y/o violó el Tratado disociando compensación y baremo e imponiendo un baremo al mismo tiempo que denegaba la compensación.»

Este motivo no me parece que pueda disociarse del séptimo y último motivo, con el que forma un todo, y que es éste:

Séptimo motivo. «La Alta Autoridad incurrió en desviación de poder, si no dispuso fuera de su competencia y/o violó el Tratado, denegando la compensación, o concediendo una inferior, mientras que para las mismas clases de carbones les impone el mismo baremo que a los demás productores.»

Se trata aquí del pasaje del escrito de 28 de mayo que, en opinión general, tiene el carácter de una Decisión individual por lo que respecta a los demandantes. La admisibilidad del recurso, en este punto, no ofrece dudas y pueden plantearse todos los motivos del artículo 33.

En resumen, pienso que el recurso 9/55 sólo se puede admitir por lo que respecta a la Decisión que priva a las tres sociedades demandantes de la compensación, o que sólo les concede una compensación reducida al mismo tiempo que les impone un baremo de precios. Por otra parte, ésta es la cuestión que, según su propia confesión, más les interesa. En cuanto al recurso 8/55, me parece que se puede admitir en todos los extremos y con respecto a todos los motivos planteados basándose en el artículo 33.

Antes de terminar con estas cuestiones de procedimiento, desearía hacer una última observación.

El examen al que acabo de dedicarme de los motivos planteados por el recurso 9/55 demuestra de manera impresionante que si se admite un concepto demasiado amplio de la desviación de poder, ésta se confunde prácticamente con la infracción de Ley o la incompetencia, de manera que las empresas y sus asociaciones, por este cauce, lograrían que de hecho se les reconocieran los mismos derechos contra las Decisiones generales que a los Estados y al Consejo. Tal consecuencia, tan evidente, tan directamente contraria al artículo 33, basta en nuestra opinión para condenar la concepción amplia.

En cambio, pienso que la interpretación que propongo que dé este Tribunal al concepto de Decisión individual, interpretación amplia pero que tiene en cuenta sin embargo la relatividad, no infringe el artículo 33, sino que se mantiene con todo perfectamente en el *espíritu* de dicho texto, remitiéndose al concepto, esencialmente relativo, de interés que es la base del recurso de anulación. En esta dirección me parece que debe ir el esfuerzo, perfectamente legítimo, destinado a acoger tan ampliamente como sea posible a los justiciables ante nuestro Tribunal de Justicia, y no porque me vea tentado a apelar a la «desintegración» de un concepto como la desviación de poder, que es por sí mismo de manejo delicado y que, cualquiera que sea su importancia, no ha tenido nunca más que un papel más o menos marginal en la técnica del recurso de anulación.

VI. DISCUSIÓN SOBRE EL FONDO

Llego –por último– al examen del fondo. Propongo a este Tribunal que examine

sucesivamente los motivos de legalidad y el motivo de desviación de poder, reagrupando los primeros en un orden un poco diferente del que les presentaron las partes, bien en sus demandas, bien en sus escritos de réplica (a los que me he remitido hace un instante), bien en sus informes orales. Por otra parte, más vale hablar de «motivos de infracción» que de motivos.

He aquí dicho orden:

1) Fijación de precios autoritariamente: es el motivo de infracción nº 1 de las réplicas, que se apoya esencialmente en la infracción de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 del Convenio.

2) Fijación de precios a la baja, sin tener en cuenta la coyuntura. Es la primera parte del motivo de infracción nº 2 de las réplicas.

3) Disociación de la compensación y del baremo. No se puede a la vez imponer un baremo y denegar la compensación, ni imponer a determinadas empresas para las mismas clases el mismo baremo que a las demás empresas, al mismo tiempo que se les deniega la compensación o sólo se les concede una compensación reducida. Son los motivos de infracción nºs 6 y 7 de las réplicas.

4) La amenaza de la retirada de la compensación. Es el motivo de infracción nº 5 de las réplicas.

5) Error cometido por la Alta Autoridad en cuanto a la determinación de los precios del mercado común, que no son los del Ruhr. Es la segunda parte del motivo de infracción nº 2 de las réplicas.

6) Error cometido en cuanto a la determinación de los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio. Es el motivo de infracción nº 3 de las réplicas.

7) El motivo de desviación de poder. Es el motivo de infracción nº 4 de las réplicas.

Primer motivo de infracción. Fijación de precios autoritariamente.

Se mantiene que ni la letra a) del apartado 2 del artículo 26 ni ningún otro precepto del Tratado o del Convenio permitía a la Alta Autoridad fijar sola, autoritariamente, y sin el acuerdo de los productores los precios del carbón belga para aplicar la compensación.

Argumento literal en primer lugar, basado en la redacción de la última frase de la letra a): «El baremo establecido sobre estas bases no podrá ser modificado sin el acuerdo de la Alta Autoridad»: esta disposición sólo puede tener sentido si el baremo no lo establece la Alta Autoridad. ¿Quién puede, por consiguiente, establecerlo? Únicamente los productores, a falta de cualquier indicación en contrario.

En efecto, y aquí se procede a una exégesis del Tratado, el régimen establecido por éste es un régimen de mercado y de economía de mercado, en el cual los productores determinan en principio los precios, debiendo limitarse el papel de la autoridad pública a asegurarse de que el juego de la competencia se ejerza normalmente y, en particular, sin discriminaciones. Los objetivos que el Tratado asigna a la Comunidad deben realizarse naturalmente me-

diante este libre juego, los poderes de intervención sólo pueden ejercerse en caso de necesidad y con las garantías de forma expresamente establecidas al efecto. Dado que el artículo 26 no prevé ninguna excepción a estos principios, no se la puede suplir; tanto menos cuanto que el apartado 5 del artículo 1 del Convenio dispone expresamente que las disposiciones del Tratado serán aplicables desde su entrada en vigor «con sujeción a las excepciones y sin perjuicio de las disposiciones complementarias previstas en el presente Convenio [...]». Por consiguiente, el Convenio es muy particularmente de interpretación estricta y, en la medida en que no concede expresamente poderes especiales a la Alta Autoridad, ésta sólo posee durante el período transitorio los que le son atribuidos por el Tratado. Ahora bien, en materia de precios, estos poderes están previstos en el artículo 61 y no en otra parte: es el derecho a fijar precios máximos, o precios mínimos, pero no precios fijos, y previo cumplimiento de determinadas formalidades.

Por último, el método de interpretación estricta así defendido es el que debe prevalecer siempre que se trata de Tratados internacionales, según los usos de los órganos jurisdiccionales nacionales, tales como el Tribunal de Justicia de La Haya.

No voy a comentar demasiado esta última cuestión. Podría sin duda recordar que nuestro Tribunal de Justicia no es un órgano jurisdiccional internacional, sino el órgano jurisdiccional de una Comunidad creada por seis Estados según un modelo que se parece mucho más a una organización federal que a una organización internacional, y que el Tratado, cuya aplicación tiene por misión garantizar el Tribunal de Justicia, si bien fue concluido en la forma de los Tratados internacionales, y si es uno indudablemente, no constituye menos, desde el punto de vista material, la carta de la Comunidad, al constituir las normas de Derecho que se desprenden del mismo el *Derecho interno de esta Comunidad.* En cuanto a las *fuentes* de este Derecho, nada se opone evidentemente a que se las busque, llegado el caso, en el Derecho internacional, pero normalmente, y lo más a menudo, se las encontrará más bien en el Derecho interno de los diversos Estados miembros. ¿No siguieron las mismas partes demandantes esta última vía en el presente litigio a propósito, por ejemplo, del concepto de desviación de poder, donde resultó que los Derechos nacionales constituyen una fuente infinitamente más rica que la teoría verdaderamente un poco somera del «abuse of power»?

Pero, me parece inútil entablar una discusión doctrinal sobre este extremo porque, ya se trate de Tratados internacionales o de Leyes internas, un principio comúnmente admitido y al que ya me he referido es que no procede interpretar e investigar la supuesta intención de los autores del texto más que en caso de obscuridad o de ambigüedad y que la letra, cuando es formal, debe prevalecer siempre. Aunque no soy en absoluto especialista del Derecho internacional –y es por consiguiente con modestia y con todas las reservas como nos aventuramos en este terreno– tengo la impresión de que en realidad no hay dos doctrinas diferentes para interpretar los textos internos y los internacionales, sino que *de hecho* los órganos jurisdiccionales internacionales tienen tenden-

cia a ser más prudentes que los Tribunales nacionales para apartarse de la aplicación literal, lo que se explica fácilmente. En efecto, por una parte la voluntad común (la intención común de las partes) que debe ser el fundamento de la interpretación de un acto contractual, es lo más a menudo difícil de determinar con certeza para actos como los convenios internacionales, que son habitualmente el resultado de compromisos más o menos laboriosos y en los que la oscuridad o la falta de precisión de la redacción no hacen a menudo más que disimular desacuerdos de base. Por otra parte, lo que se llama los principios generales del Derecho son necesariamente mucho más vagos cuando hay que buscarlos en un ámbito universal que cuando se puede apelar a la tradición vigente en un solo país.

Por consiguiente, estoy plenamente de acuerdo sobre el método de interpretación.

Pero toda la cuestión radica precisamente en saber si el texto está claro y no necesita interpretación. Ahora bien, a este respecto, la misma existencia del presente litigio y los desarrollos a los que dio lugar bastan para demostrar que no hay nada de eso.

«El baremo establecido sobre estas bases no puede cambiarse sin el acuerdo de la Alta Autoridad.» El texto contiene una condición de forma a la que se supedita el cambio eventual del baremo, pero olvida decir *quién* establece el baremo y quién establece las bases. Por consiguiente, es completamente necesario dedicarse a una exégesis para colmar esta laguna. Aunque el Código de Napoleón no sea aplicable aquí, no puedo dejar de recordar su artículo 4, a cuyo tenor «el Juez que se niegue a juzgar, so pretexto de silencio, obscuridad o insuficiencia de la Ley, podrá ser perseguido como culpable de denegación de justicia».

Este Tribunal conoce las tesis en presencia. He recordado las de las demandantes. En cuanto a la Alta Autoridad, ésta mantiene que, al ser responsable del buen funcionamiento del sistema de compensación, que constituye un modo de intervención autoritario impuesto por el Convenio para permitir al mercado del carbón belga integrarse en el mercado común al finalizar el período transitorio, es la única capacitada para fijar los precios en la medida necesaria para conseguir los fines definidos por el texto. Semejante medida sólo puede ser obra de una autoridad pública y es imposible abandonar la responsabilidad a la mera iniciativa de los productores.

Para completar, debe señalarse una tercera tesis: es la que se deduce de la exposición de motivos de la Ley neerlandesa de ratificación, que se expresa así a propósito del artículo 26: «Los pagos de compensación que reciba Bélgica del Fondo de compensación se destinarán a tres objetivos claramente definidos: el primer punto se refiere al citado saneamiento. Consiste en permitir, desde el principio del período transitorio, la adaptación de los precios de los carbones belgas para el usuario al nivel de los precios previsibles al finalizar dicho período. Este nivel *que, por la fuerza de las cosas debe evaluarse, será establecido por el Gobierno belga* en forma de un baremo de precios válido para todo el período transitorio, a menos de que la Alta Autoridad no autorice su modificación.»

Veré a propósito del segundo motivo de infracción, lo que hay que pensar de la tesis de la Alta Autoridad en cuanto al fondo. Pero, por el momento, sólo estoy en presencia de un único problema: ¿a quién corresponde establecer el baremo de precios si el acuerdo no se realiza entre los productores y la Alta Autoridad?

Señalaré, en primer lugar, que las partes están de acuerdo en descartar la aplicación del artículo 61. La Alta Autoridad reconoce que se equivocó al referirse a esta disposición en su primera Decisión nº 24/53. Comparto esta manera de ver: para la aplicación de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 se trata de establecer precios fijos y no precios máximos. Esto es cierto, cualquiera que sea la opinión que se tenga sobre la naturaleza del sistema de compensación y la manera en que deba alcanzar su objetivo, ya sea por el libre juego de las fuerzas económicas o por una acción intervencionista de la autoridad pública.

Incluso en la primera opinión, puede haber divergencias de apreciación sobre el tipo al que procede fijar los precios de venta y no se puede concebir que dichos tipos, que están en relación necesaria con el importe, si no el reparto, de los abonos de compensación, sean establecidos libremente por los productores, mientras que la Alta Autoridad determina, en virtud del artículo 25, «habida cuenta de las necesidades por ella reconocidas», el importe total efectivo de la exacción. Por otra parte, los demandantes no lo mantienen. Alegan (p. 18 del escrito de réplica) que «la fijación de un precio debe ser el resultado de un examen en común en virtud del cual da su acuerdo la Alta Autoridad».

Pero entonces, surge inmediatamente la pregunta: ¿qué pasa si el acuerdo no se cumple? En la fase escrita, esta cuestión quedó sin respuesta. En cambio, en las vistas, oímos como nos la daba uno de los Abogados de FEDECHAR. Si no hay acuerdo, nos dijo, es muy sencillo: no hay compensación, al menos en beneficio de la empresa que denegó su acuerdo; de donde se deduce que si todas las empresas deniegan su acuerdo, no habrá compensación en absoluto.

Esta consecuencia basta para condenar la tesis, porque es inadmisible que la mera voluntad de los productores pueda paralizar el funcionamiento de un sistema que se estableció con carácter imperativo por el Tratado y se consideró por el mismo indispensable para conseguir la integración del carbón belga en el mercado común. Sólo, lo hemos visto, en virtud de disposiciones formales del Convenio, el Gobierno de Bélgica podría oponerse al mismo, lo que se comprende, porque una Decisión de semejante importancia sólo puede adoptarse evidentemente por los órganos políticos responsables del país.

Por consiguiente, el poder de decisión sólo puede corresponder a una autoridad pública. ¿Es ésta la Alta Autoridad o, según la tesis de la exposición de motivos de la Ley neerlandesa de ratificación, el Gobierno belga? No pienso que, a falta de disposición que le atribuya semejante poder expresamente pueda ser dicho Gobierno. En mi opinión, sólo puede ser la Alta Autoridad que, según el artículo 8 del Tratado, «*estará encargada de asegurar la consecución de los objetivos fijados en el presente Tratado*», comprendiendo bien esta última palabra, en virtud del artículo 84,

el Convenio relativo a las disposiciones transitorias. El artículo 8 añade, es verdad, «en las condiciones previstas en éste», lo que comprende tanto las condiciones de forma como las de fondo. Aquí, hay condiciones de fondo que definen el objetivo de la compensación, pero por el hecho de que no haya condiciones particulares de forma, evidentemente no se puede deducir que no exista la facultad.

Queda entonces la objeción basada en la redacción de la última frase de la letra a) del apartado 2 del artículo 26: si el baremo «no podrá ser modificado sin el acuerdo de la Alta Autoridad», ello significa que no ha sido establecido por la misma o en cualquier caso no por ella sola.

La única respuesta razonable a esta objeción me parece que es la siguiente: hay que distinguir entre «el baremo» y «las bases». El baremo es el baremo de precios habitual, que las empresas están obligadas a publicar en ejecución del artículo 60: no insisto en el concepto de baremo que otro litigio dio a este Tribunal la oportunidad de profundizar en él. El mismo título de la Decisión nº 22/55 se refiere al «establecimiento de los baremos de las empresas de las cuencas mineras belgas», lo que se refiere evidentemente al artículo 60. De hecho, hay un único baremo para todas las empresas del carbón belgas, el que establece el Comptoir belge des charbons, un ejemplar del cual figura en el expediente. Esta circunstancia explica sin duda el uso del singular en la letra a) del apartado 2 del artículo 26: «*el baremo establecido sobre estas bases [...]*». En cuanto a las bases, es la Alta Autoridad quien las establece, por las razones que he indicado, y basándose en el artículo 8 del Tratado; las establece, elaborando una lista de precios. Por consiguiente, el texto se clarifica: el baremo de las empresas debe evidentemente incluir todos los precios que figuran en la lista elaborada por la Alta Autoridad pero tal como pone de manifiesto una comparación entre ambos documentos, el baremo de las empresas es mucho más detallado porque, por una parte, fija las «condiciones de venta» que se añaden a la indicación de los precios y, por otra parte, fija directamente los precios de las clases que se liberan. El ejemplar presentado lo dice por otra parte expresamente: «Este baremo [es decir, el presente baremo] incluye los precios indicados en el Diario Oficial nº 12 que reproduce la Decisión nº 22/55 de la Alta Autoridad. Los precios de las clases no incluidas en esta Decisión fueron fijados por los productores interesados.» Es este baremo establecido por los productores el que no puede modificarse sin acuerdo de la Alta Autoridad, por lo menos (esto parece ser evidente) en la medida en que la modificación del baremo fuera a perjudicar a las «bases», que se concretan en la lista de precios fijada por la Alta Autoridad. Se trata, en suma, de una excepción a las disposiciones del artículo 60, destinada a garantizar que el baremo de las empresas siga siendo conforme a las Decisiones de la Alta Autoridad.

Segundo motivo de infracción; que tiene carácter subsidiario con relación al precedente: *la Alta Autoridad, al admitir que tiene el poder de fijar de oficio los precios, no tiene el de fijar precios a la baja sin tener en cuenta la coyuntura.*

Aquí aparece la divergencia económica fundamental que separa a las partes.

Las demandantes reconocen que la ayuda de compensación, como las demás ayudas a las que viene a añadirse (préstamos Marshall, reducción de intereses, etc.), tienen claramente como objetivo realizar las reformas estructurales indispensables. Pero, dicen (página 21 de la réplica), «no se realiza una reforma estructural reduciendo artificialmente los precios de venta; se realiza una reforma estructural haciendo posible reducciones de costes mediante inversiones, racionalizaciones y modernizaciones del aparato de producción, que normalmente deben conducir a una reducción de los precios de venta, es decir a un fortalecimiento de la capacidad competitiva». Ahora bien, se añade, la Alta Autoridad reconoce que los carbones belgas podrían venderse en este momento (es decir, el 17 de noviembre de 1955) a los precios del antiguo baremo, incluso hasta a precios sensiblemente superiores. Más aún, en el momento en que se adoptó la Decisión, estos carbones se vendían a los precios del antiguo baremo en el mercado común, sin que los productores hubieran debido recurrir a la compensación c) (la que se reserva a las exportaciones). Por consiguiente, cuando la coyuntura es favorable, no existe ninguna razón para fijar precios a la baja; hay que permitir a los productores beneficiarse de esta coyuntura, lo que les dará la ocasión de aumentar o al menos de mantener sus ingresos y, a continuación, proseguir en mejores condiciones su esfuerzo de modernización y entonces la reducción de costes perseguida se realizará por sí misma.

A esta tesis, se opone la de la demandada: no se deben tener en cuenta fluctuaciones puramente coyunturales. Es deber de la Alta Autoridad realizar una aproximación de precios autoritariamente, de manera que se cumplan progresivamente las condiciones que permitan la integración del mercado del carbón belga en el mercado común al finalizar el período transitorio. No se puede confiar, a tal fin, ni en la buena voluntad de los productores ni en el azar de la coyuntura.

Creo que este Tribunal debe decidir entre estas dos tesis.

En efecto, el texto de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 enmudece completamente en cuanto al alcance de los poderes de la Alta Autoridad. Sólo se explica sobre el *objeto* de lo que se llama «la compensación», es decir en realidad, *pagos* de compensación. Por consiguiente, el límite de los poderes de la Alta Autoridad sólo puede encontrarse en las *necesidades del objeto así definido: son estas necesidades las que condicionan la legalidad de las Decisiones adoptadas,* lo que obliga al Tribunal de Justicia, para garantizar la protección de los derechos de los justiciables que, sin ello, se verían entregados a la arbitrariedad más total, a convertirse en Juez de la cuestión, a reserva, por supuesto, de las limitaciones del artículo 33.

Ahora bien, a este respecto, pienso que la cuestión así planteada no afecta a «la apreciación de la situación derivada de los hechos o circunstancias económicas» que sirvió de base a las Decisiones impugnadas: es una cuestión de principio y de legalidad.

En cuanto a mí, mi opinión se atiene a la de la Alta Autoridad. Pienso que las normas de funcionamiento del mercado común, tal como se definen en los artículos

3 y 4 del Tratado y a la luz de las cuales deben interpretarse las disposiciones del mismo *Tratado* (tales como el artículo 60), ya no son válidas cuando se trata precisamente de realizar la integración de una industria que no es capaz de afrontar este mercado común: en un caso semejante, las medidas intervencionistas –no retrocedamos ante la expresión– resultan absolutamente necesarias. El objetivo del Convenio es permitirlas: el artículo 1 lo dice muy claramente: «el presente Convenio [...] tiene por objeto [...] prever las medidas necesarias para la constitución del mercado común y para la *adaptación progresiva de las producciones a las nuevas condiciones creadas*, facilitando al mismo tiempo la desaparición de los desequilibrios resultantes de las antiguas condiciones». En suma, las normas de una economía de mercado sólo son válidas mientras exista el mercado; no bastan para crearlo cuando no existe, o entonces habría graves trastornos. Ahora bien, las disposiciones transitorias tienen precisamente como objeto evitar dichos trastornos mediante medidas de salvaguardia pertinentes, permitiendo al mismo tiempo llegar en un determinado plazo a la integración. Cierto es que una operación tan delicada sólo puede ser obra de una autoridad pública. Además, el mismo texto de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 parece ir en dicho sentido, puesto que dice que la compensación se destina, desde el comienzo del período transitorio, a permitir la aproximación de los precios del carbón belga a los precios del mercado común. Otra cuestión es saber si, de hecho, los precios no se fijaron por debajo de los del mercado común (veremos esta cuestión enseguida) pero lo que nos parece seguro es que el objetivo de aproximación se impone a la Alta Autoridad sin que tenga que tener en cuenta las fluctuaciones puramente coyunturales.

Tercer motivo de infracción. Es la cuestión de la *disociación de la compensación y del baremo y el problema de la selectividad.*

Las demandantes mantienen que existe un vínculo necesario entre la fijación de los precios y el importe de los pagos de compensación, que tienen como objeto mantener los ingresos de las empresas para permitirles proseguir su esfuerzo de reequipamiento y de modernización. La fijación de los precios sólo se justifica por la aplicación de la compensación. Como dice la réplica de FEDECHAR (página 35) «es el derecho a la compensación el que es la *causa jurídica determinante* de la obligación de las empresas de no modificar su baremo sin el acuerdo de la Alta Autoridad» y, por supuesto, esta tesis tiene más fuerza todavía si se admite que los precios pueden fijarse por la Alta Autoridad sin el acuerdo de los productores.

De donde se deduce, siempre según las demandantes, que no se puede al mismo tiempo imponer un precio a una empresa y denegarle cualquier pago de compensación, y que tampoco se puede, para una misma clase, reducir o suprimir la compensación, manteniendo al mismo tiempo un precio fijo. A su juicio, el procedimiento que se llamó «selectividad» es así ilegal.

Esta tesis se deduce directamente de la concepción económica que tienen las demandantes con respecto a la compensación, y que ya he analizado: «el fin de la

compensación, dicen» (página 37 de la réplica de FEDECHAR) «es, por consiguiente, en principio *mantener los ingresos de todas las minas belgas,* a pesar de las bajas de precios que éstas tienen que consentir por ahora, y garantizar así a estas minas los medios financieros considerados indispensables para la ejecución de su programa de reequipamiento, ello, por supuesto, sin perjuicio de la reducción prevista por el Convenio». Por consiguiente, desde el momento en que la libertad de precios es capaz de garantizar por sí misma el mantenimiento de los ingresos, puede suprimirse la compensación y, por consiguiente, ya no existe ningún motivo legítimo para mantener artificialmente precios a la baja. Es por otra parte lo que la misma Alta Autoridad reconoció liberalizando los carbones domésticos al mismo tiempo que suprimía cualquier pago de compensación a su favor. ¿Con qué derecho se puede actuar diferentemente para los carbones grasos B no clasificados, extraídos por las tres empresas demandantes?

Por todas estas razones, la selectividad, al menos si no se acompaña de la correspondiente liberalización de precios, sería contraria a las disposiciones de la letra a) del apartado 2 del artículo 26. Además, violaría la norma fundamental de no discriminación inscrita en el artículo 4 del Tratado.

Se pretende, por otra parte, que un sistema de compensación excluye, por sí mismo, cualquier poder de reparto arbitrario o «selectivo», así como los sistemas de compensación previstos por el Convenio en el ámbito nacional (artículo 24 del Convenio). Se señala, por último, que las otras dos modalidades de la compensación belga, lo que se llama las compensaciones *b)* y *c),* se atribuyen globalmente, lo que confirma, en su opinión, el carácter necesariamente global de esta compensación, comprendida en su parte *a).*

No me detendré tanto en la fase escrita como en la vista. Me contentaré con señalar que lo que se llama «compensación» no es más que un mecanismo financiero cuya base legal se encuentra en el artículo 53 del Tratado.

Este artículo permite, en efecto, a la Alta Autoridad bien «autorizar el establecimiento, *en las condiciones que ella determine y bajo su control,* de cuantos mecanismos financieros comunes a varias empresas estime necesarios para la realización de los cometidos definidos en el artículo 3», bien «establecer por sí misma todos los mecanismos financieros que respondan a los mismos fines». En el primer caso, debe consultar al Comité Consultivo y al Consejo; en el segundo caso, debe obtener el dictamen conforme del Consejo emitido por unanimidad.

No hay que extrañarse de que el Convenio no haya planteado ninguna condición de forma en lo que se refiere a la compensación establecida en beneficio de las minas de carbón belgas e italianas. Cualquier consulta o dictamen previos eran evidentemente superfluos puesto que, en este caso preciso, el mecanismo financiero fue establecido por los mismos autores del Convenio. El texto, en efecto, fija las normas que regulan dicho mecanismo, tanto en lo que se refiere a los ingresos (artículo 25) como a los gastos (artículos

26 y 27). Pero queda el poder reconocido a la Alta Autoridad de *determinar las condiciones* y garantizar el *control* del mecanismo; en otros términos, incumbe a la Alta Autoridad fijar las modalidades de aplicación práctica de las normas así establecidas por el Convenio en toda la medida necesaria para realizar concretamente el objeto definido por estas normas.

Por consiguiente, me veo reducido, una vez más, a las *necesidades del objetivo que hay que perseguir*, consideradas como condición de la legalidad de las medidas adoptadas.

Sobre el *principio* de la selectividad, no tengo verdaderamente ninguna duda. En virtud del artículo 25, la Alta Autoridad determina periódicamente el importe de la exacción de compensación. Lo hace, dice el texto, «*habida cuenta de las necesidades por ella* reconocidas, de conformidad con los artículos 26 y 27 *infra*».

Si se admite la tesis que he llamado «intervencionista», me parece evidente que estas necesidades que debe tener en cuenta la Alta Autoridad son las que reclama el esfuerzo de modernización y de reequipamiento de las empresas, que, debido a las condiciones de su explotación, todavía no son capaces de afrontar la competencia en el mercado común, al mismo tiempo que tienen la posibilidad de llegar a ella un día. Por consiguiente, es perfectamente normal que tanto las empresas que no tienen o que ya no tienen «necesidad» de ayuda para proseguir su esfuerzo, como las que, por el contrario, no tienen ninguna posibilidad de llegar a la integración, se excluyan de la compensación. No hay en ello discriminación, sino la aplicación de la justicia distributiva. Diré incluso que si se tiene derecho a experimentar asombro, es porque la Alta Autoridad dejó pasar una buena parte del período transitorio, muy breve sin embargo, antes de entrar en dicha vía.

Pero queda entonces la cuestión de saber si se puede *a la vez* privar a una empresa de cualquier subvención de compensación para algunas clases, manteniéndola bajo el régimen de precios fijados para estas mismas clases. ¿No hay a la vez en ello un desconocimiento de la letra a) del apartado 2 del artículo 26, que *vincula* el establecimiento de precios de venta obligatorios a la existencia de pagos en concepto de compensación, y una contradicción evidente, puesto que reconocer que una empresa ya no tiene necesidad de compensación es, según parece, reconocer por eso mismo que es capaz de afrontar la competencia del mercado común, dicho de otra manera que se ha vuelto competitiva?

Esta cuestión es delicada y confieso que he dudado mucho tiempo sobre la solución. Sin embargo pienso, en definitiva, que la tesis de la Alta Autoridad está justificada.

En primer lugar –y es la respuesta a la primera parte de la argumentación– no hay que olvidar que el objeto de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 es doble: el primero, y es el objeto primordial, consiste en la fijación de precios que, desde el comienzo del período transitorio se aproximen a los del mercado común de manera que se permita a los consumidores de carbón belga beneficiarse *inmediatamente* de los precios de este mercado o de precios que se aproximen. En suma, para los usuarios, belgas y otros, el problema se

supone resuelto. Pero, y es el segundo objeto, esta medida se acompaña de una *cláusula de salvaguardia* a favor de los productores para permitirles no sólo no quebrar, sino proseguir su esfuerzo de adaptación de tal manera que, con el efecto de las demás medidas previstas, el mercado belga esté integrado al finalizar el período transitorio, cuando las ayudas hayan cesado.

Ahora bien, el primer y esencial objetivo no se alcanza si todos los consumidores no pueden obtener, en el mercado belga y para las mismas clases, el precio aproximado al del mercado común *al que tienen derecho.*

Pero precisamente, se nos dice, y es la segunda parte de la objeción, el *precio del mercado común se ha alcanzado,* por el mismo hecho de que determinadas clases pueden venderse libremente por determinadas empresas sin ayuda de ninguna compensación. Se ha alcanzado, al menos, en lo que se refiere a estas clases y en cuanto se producen por estas empresas. ¿Por qué, a este respecto, razonar de otra manera que para los carbones domésticos, cuyos precios se liberalizaron totalmente al mismo tiempo que se les privaba de cualquier ayuda de compensación?

Se podría responder a esto que es imposible admitir un doble precio para las mismas clases en el interior del mercado belga en el que se hacen todas las ventas a través de una asociación única de venta que, ya he visto, sólo publica un baremo: es la consecuencia de la *unidad* del mercado del carbón belga durante el período transitorio. Pero esta respuesta no me parece decisiva.

La verdadera respuesta, en mi opinión, y es la que me ha convencido, es que las clases para las cuales se mantuvieron los precios fijos, aunque algunas de las empresas que las producen se hubieran visto privadas de subvenciones de compensación, todavía no son competitivas, y que únicamente una situación coyuntural habría permitido, cuando se produjo la Decisión impugnada, dejar que dichas empresas las vendieran libremente.

Los carbones domésticos, por el contrario, pueden considerarse, desde ahora, integrados en el mercado común. ¿Por qué? Porque los productores belgas de *estas clases* son, en el mercado común, los que disponen, en período normal y abstracción hecha de las variaciones coyunturales, del *mayor excedente de carbones domésticos exportable al mercado común.* Por consiguiente, se puede considerar que son los precios del carbón doméstico belga los que representan, para estas clases, el precio de mercado, en cualquier hipótesis. No puede, por consiguiente, tratarse «de aproximación» para estos precios.

La misma comprobación económica permite, por el contrario, deducir que, en lo que se refiere a los carbones industriales, son los productores del Ruhr los que, al disponer en período normal del mayor excedente exportable al mercado común, orientan y determinan el «precio de mercado» para estas clases. La búsqueda de una competitividad estructural (y no pasajeramente coyuntural) de los carbones industriales belgas con relación a los precios del mercado común necesita, por consiguiente, reducirlos a un nivel que permita a dichos carbones soportar la competencia de los *carbones industriales del Ruhr.*

Ahora bien, la diferencia de coste que existe entre estas dos categorías, incluso en la hipótesis de los salarios y cargas sociales equiparadas, demuestra la necesidad de operar, para los carbones industriales belgas, la «aproximación» que condicionará su integración final en el mercado común.

Por consiguiente, se puede decir que los carbones domésticos belgas podían legalmente ponerse fuera del baremo, *puesto que sus precios constituyen el precio de mercado previsto como objetivo ideal por la letra a) del apartado 2 del artículo 26,* mientras que los precios de los carbones industriales belgas *debían* mantenerse *legalmente* por debajo del baremo y reducidos, *independientemente de cualquier consideración sobre la atribución o la no atribución de subvenciones de compensación a tal o cual productor de estas clases,* puesto que sus precios siguen siendo considerablemente superiores al precio de mercado que está representado, en cualquier hipótesis, por el precio de los carbones industriales extraídos en la cuenca del Ruhr.

Admitir que la supresión de subvenciones de compensación con respecto a las minas de carbón de la Campina debería tener *como corolario* la concesión de la libertad de precio a estas empresas sería desconocer el carácter exacto del objetivo de «aproximación a los precios del mercado común de los precios del carbón belga» que prescribe imperativamente la letra a) del apartado 2 del artículo 26.

He aquí por qué me parece justificado, no únicamente el principio de selectividad, sino también el mantenimiento de precios fijos para los carbones industriales, incluso en contra de las empresas a las que la aplicación de la selectividad privó del beneficio de la compensación.

Queda evidentemente por saber si la aproximación de los precios se calculó, de hecho, correctamente: es lo que veremos con motivo del examen de los motivos de infracción quinto y sexto.

En cuanto a la aplicación del mismo principio de selectividad, se plantean dos cuestiones:

1) ¿Son correctos los criterios reconocidos? Recuerdo a este Tribunal que, contrariamente a las propuestas de la Comisión mixta, que no fueron seguidas en esta cuestión, no se tuvo en cuenta la situación financiera de las empresas. Se alegaron criterios puramente objetivos, a saber, la concentración de la extracción en un solo piso y por medio de un solo pozo. Tal vez se habrían podido seguir otros criterios para llegar a una mayor selectividad. Quizás se habría podido operar el reparto de la compensación *entre las empresas,* según criterios basados en la importancia de sus necesidades respectivas, en lugar de continuar repartiéndola a prorrata de los tonelajes según las categorías y las clases, con una excepción que contempla únicamente tres empresas: esto habría estado en la lógica del nuevo sistema, basado en la selectividad. Pero éstas son cuestiones de apreciación que, en nuestra opinión, se escapan del control del Juez.

2) Para que el sistema siga siendo legal, es necesario evidentemente que la supresión de los pagos de compensación o la reducción de su importe con respecto a

determinadas empresas, sin la correspondiente liberalización de los precios, no tenga como efecto paralizar el esfuerzo de reequipamiento y de modernización perseguido por estas empresas: si fuera el caso, ello demostraría, en efecto, que la Decisión adoptada en lo que las afecta se basa en un error de hecho. Pero, en realidad, tal error no quedó demostrado ni siquiera, a decir verdad, formalmente alegado.

Cuarto motivo de infracción. Amenaza de la retirada de la compensación.

En este punto, mis explicaciones serán breves.

En efecto, si se admite la legalidad del principio de la selectividad, si se admite que el pago de las ayudas de compensación está en función de las necesidades –de las necesidades no del conjunto de las minas de carbón, sino de cada una de ellas, en la medida en que dicha ayuda deba permitirle hacer el esfuerzo de reequipamiento y de modernización necesario– será totalmente legítimo prever en contrapartida un control y sanciones, no penales, ni siquiera administrativas (estas últimas no podrían establecerse mediante una simple Decisión), sino la sanción que consiste en privar del beneficio de una ayuda a quien no logre el objeto para el cual se le concedió dicha ayuda. Esta es la regla normal de cualquier mecanismo de subvención.

Llego ahora a los dos últimos motivos de infracción de legalidad, los basados en que los dos límites inferiores fijados por la letra a) del apartado 2 del artículo 26 para la determinación de los precios –a saber, los precios del mercado común y los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio– se habrían sobrepasado de hecho.

Quinto motivo de infracción. Error cometido por la Alta Autoridad en cuanto a la determinación de los precios del mercado común.

A. *La alegación de las demandantes* puede analizarse como sigue:

a) Al asimilar los precios del Ruhr a los del mercado común, objeto final de la aproximación, la Alta Autoridad comete un error patente. Los precios del Ruhr sólo son *uno* de los precios de los carbones industriales en el mercado y además no se trata de un precio libremente determinado por el juego de la oferta y la demanda. Los precios del Ruhr, hasta el 1 de abril de 1956, fueron mantenidos artificialmente bajos, incluso hasta un nivel inferior a su coste de producción real, en virtud de una Decisión de la Alta Autoridad. Y si bien fueron liberalizados desde esta fecha, no es menos cierto que su subida se frenó y limitó a 2 DM por obra del Gobierno alemán, mientras que normalmente hubiera alcanzado 6 DM de media si hubieran podido reflejar libremente la presión de un verdadero mercado competitivo.

Los precios de los carbones industriales producidos en la cuenca del Norte y Pas-de-Calais, y en la cuenca de Aix-la Chapelle se acercan a los precios belgas y se aplican a una producción de igual importancia. No se ve por qué los precios belgas iban a ser los únicos en deber aproximarse a los del Ruhr.

b) En realidad, es el *escalón de espera,* en el que se fijaron los precios belgas en 1953, el que refleja, a la vez, los costes de producción del carbón belga previsibles al finalizar el período transitorio y los precios del mercado común en esta misma época, porque el libre juego del mercado competitivo y, especialmente, la presión de los salarios en Alemania, debe tener como consecuencia natural poner los precios del Ruhr en el nivel de este escalón y realizar así la aproximación que constituye el objeto de la letra a) del apartado 2 del artículo 26: la aproximación no debe hacerse en sentido único.

c) Las estadísticas de los precios de los carbones industriales, en cuanto a su evolución de 1952 a 1956 en el Ruhr así como en Bélgica, confirman, siempre según las demandantes, el fundamento de su tesis. El cuadro que refleja la evaluación comparada de los precios de las hullas menudas de coque desde 1952 en la Comunidad, que presentaron en la vista (y que piden a este Tribunal que sustituya al cuadro presentado por la Alta Autoridad) demuestra claramente que los precios de las hullas menudas lavadas del Ruhr aumentaron considerablemente desde 1952 (565 BFR en 1952, 627 BFR en 1956, pasando así del índice 100 al índice 111) mientras que las mismas clases, producidas por las cuencas belgas, pasaban de 716 BFR a 691 BFR (e incluso a 671 BFR para las lavadas graso B), reduciéndose así el índice 100 en 1952 a 96 y 94 respectivamente. Si, además, se añade a los precios del Ruhr el importe de 2 DM del que se hizo cargo el tesoro alemán en concepto de devolución fiscal y gastos de transporte (2 DM por tonelada), resulta que los carbones industriales del Ruhr una vez trasladados a Bélgica se venderían a un precio muy poco alejado de los precios belgas y que, por consiguiente, las preocupaciones de la Alta Autoridad carecen de fundamento.

B. *¿Qué responde la Alta Autoridad?*

a) En lo que se refiere a la elección del Ruhr, la Alta Autoridad afirma que no efectuó nunca pura y simplemente la asimilación de los precios del Ruhr a los del mercado común como se le imputó, y observa que las Decisiones impugnadas no mencionan en absoluto semejante asimilación. Sin embargo, en lo que se refiere a los carbones industriales, resulta que son sin duda los productores del Ruhr los que determinan el precio de mercado, porque son ellos los que disponen, en período de coyuntura normal o de recesión económica, *del mayor excedente exportable* que puede competir con los productores extranjeros en su propio mercado, especialmente el mercado belga para el cual son «el» competidor más peligroso.

El mercado francés, en cualquier coyuntura, es tradicionalmente importador neto (12 millones de toneladas por año); sus necesidades suplementarias deben satisfacerse o bien con los carbones del Ruhr, o bien con los carbones belgas. Por consiguiente, si se quiere que los carbones belgas puedan, en período normal, mantener la competencia del Ruhr en el mercado francés, habrá que aproximarlos sin duda a los precios del Ruhr.

En definitiva (y los mismos productores belgas lo reconocen), de todos los productores del mercado común, los del Ruhr son aquellos cuya competencia se deja y se

dejará sentir con mayor intensidad en el mercado belga. Por consiguiente, los precios del Ruhr deben considerarse como el *punto de referencia* que hay que tener en cuenta en el movimiento de aproximación, especialmente con respecto a los carbones industriales con los que compiten severamente tanto en el mercado belga como en los mercados exteriores, especialmente Francia.

b) En lo que se refiere a la segunda alegación, la Alta Autoridad declara que no comparte el optimismo de las demandantes. Si se supone, dice, que los precios alemanes suben, no se excluye en absoluto una subida de los precios belgas, si se creen al menos las informaciones de las agencias de prensa.

En cualquier caso, la Alta Autoridad estima que no puede remitirse únicamente a la subida de los salarios alemanes para realizar la aproximación. Se calculó que si, en 1952, los salarios y cargas sociales se hubieran elevado en el Ruhr al nivel belga, el coste de la mano de obra por tonelada producida no habría alcanzado todavía en el Ruhr más que el 66 % de este mismo coste en Bélgica. Por consiguiente, la subida de los salarios alemanes es un factor de alcance limitado en lo que se refiere a la aproximación de los precios, y la igualación absoluta de los salarios y cargas sociales no puede, por sí sola, bastar para realizar la aproximación. Además, la Alta Autoridad comprueba, por experiencia, que si los salarios suben en el Ruhr, las cargas salariales no permanecen estacionarias en Bélgica, alude, por ejemplo, a las repercusiones que hay que esperar de la introducción de la semana de cinco días en las minas belgas.

c) En lo que se refiere a las cifras, la Alta Autoridad expone que, si nos situamos en la época en que se adoptó la Decisión impugnada y si nos remitimos al cuadro presentado por las mismas demandantes, se puede comprobar que en 1955 los precios de los carbones de coque finos eran en el Ruhr, en cifras absolutas, de 605 BFR y en Bélgica, respectivamente de 691 BFR para el graso A y 671 BFR para el graso B, «cifras que, añade la Alta Autoridad, no necesitan de mayores comentarios».

C. *¿Qué hay que pensar de esta discusión?*

En primer lugar, sobre la cuestión de saber lo que hay que entender por *precios del mercado común,* pienso, como he dicho precedentemente, que el criterio basado, para una clase determinada, en el «mayor excedente exportable» es un criterio válido.

En cuanto a la aplicación que se hizo de dicho criterio para determinar el nivel en el que se establecen los precios de mercado, en lo que se refiere a los carbones industriales, depende evidentemente de la apreciación de una situación derivada de hechos y circunstancias económicas. Por consiguiente, este Tribunal sólo puede controlar esta apreciación en la medida en que revele bien la existencia de una desviación de poder (lo que veremos en seguida), o bien un «desconocimiento patente» de la norma de Derecho.

«Considerando, ha dicho este Tribunal en su sentencia de 21 de marzo de 1955, Gobierno de los Países Bajos [6/54, Rec. 1954-1955, pp. 201 y ss., especialmente

p. 225], que el término "patente" supone que se alcance tal grado en el desconocimiento de las disposiciones legales que dicho desconocimiento resulte que se deriva de un error evidente en la apreciación con respecto a las disposiciones del Tratado, de la situación a la vista de la cual se adoptó la Decisión.»

Ciertamente, no sucede así en el caso de autos.

Por una parte, en efecto, los mismos productores belgas reconocen (cita hecha por la Alta Autoridad en su dúplica, p. 65, y no impugnada) que el Ruhr es tradicionalmente «el» competidor peligroso en período normal, tanto en el mercado belga como en los mercados de exportación, puesto que allí se «hacen» los precios. La integración estructural del carbón belga en el mercado común exige por consiguiente que se adopten las medidas necesarias para hacer competitivos los carbones industriales belgas y los del Ruhr.

Por otra parte, las cifras aportadas por la Alta Autoridad -y que no fueron impugnadas por los Abogados de las partes demandantes- en lo que se refiere al coste respectivo de la mano de obra, a salarios iguales, en el coste de los carbones del Ruhr y el de los carbones belgas, demuestran claramente que la igualación de los salarios no puede bastar para realizar la aproximación «duradera» que debe permitir la integración del carbón belga en el mercado común.

En cuanto a la diferencia de precios entre los finos belgas y los del Ruhr en 1955, tal como se deduce del cuadro aportado por las demandantes sólo se puede hacer abstracción de la misma si nos entregamos a suposiciones arriesgadas sobre la influencia que podría tener en los precios de los finos de coque del Ruhr, si ayudara la coyuntura, el libre juego de la ley de la oferta y de la demanda, en un mercado competitivo ideal, teniendo en cuenta que dichas suposiciones correrían el peligro de venirse abajo en cuanto la coyuntura se modificara lo más mínimo.

En definitiva, no puede acogerse este motivo de infracción ni en lo que se refiere al papel asignado al Ruhr como base de determinación de los «precios de mercado» para los carbones industriales, ni en lo que se refiere a la evaluación que se hizo del nivel de dichos precios.

Sexto motivo de infracción. Error cometido por la Alta Autoridad al determinar los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio.

A. Las demandantes alegan que, al imponer un nuevo descenso de los precios de los carbones belgas mediante su Decisión nº 22/55, la Alta Autoridad sobrepasó el límite de los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio e infringió así lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 26. He aquí cómo se puede resumir la alegación:

a) Las estimaciones, hechas en 1953, de los costes de producción del carbón belga previsibles al finalizar el período transitorio pusieron de manifiesto la posibilidad de una reducción de 29 BFR por tonelada con relación a 1952. Un descenso de igual importe se operó inmediatamente en el

régimen precio –compensación que se puso en vigor en 1953. Los baremos se redujeron así a un «escalón de espera» que debía permanecer inmutable hasta finalizar el período transitorio, puesto que en efecto la reducción se llevó de repente hasta el límite permitido.

b) Las demandantes reconocen, es cierto, que el incremento real de rendimiento, comprobado en 1952 y 1955, superó de hecho las previsiones iniciales; pero, dicen, no es menos cierto que la reducción de costes que normalmente debía desprenderse quedó anulada a consecuencia de las subidas de salarios y de productos, que se produjeron al mismo tiempo. En definitiva, el coste real en 1955 se revela *superior* a las previsiones iniciales y esta circunstancia es capaz de prohibir cualquier nuevo descenso de precios, incluso de justificar un aumento de los precios fijados en 1953.

Las demandantes admiten como perfectamente normal que las previsiones de costes se hayan efectuado, en 1953, considerando constantes durante cinco años los salarios, cargas sociales y precios de los productos y materias utilizados en las minas: en efecto, estos elementos eran entonces imprevisibles. Pero es inconcebible, en su opinión, que en 1955, al revisar las estimaciones de los costes, no se tuvieran en cuenta las subidas de salarios y de precios de productos y materias *que se habían producido en el intervalo*, porque ya no se trataba de elementos imprevisibles, sino de datos concretos que se debían tener en cuenta en las previsiones de los costes.

B. *¿Qué responde la Alta Autoridad?*

a) Sobre el primer extremo, dice, los mismos productores belgas contaban en 1952 con que el incremento de rendimiento, que debía esperarse en 1956, de la realización del plan de reequipamiento permitiría un ahorro de 90 BFR por tonelada extraída. De acuerdo con la Administración belga, la Alta Autoridad prefirió atenerse *provisionalmente* a un descenso de precios limitado a 29 BFR, reservándose acentuar posteriormente el descenso en la medida en que sus previsiones iniciales se vieran confirmadas como consecuencia de la realización progresiva del plan. Por consiguiente, no se puede considerar que el descenso decretado en 1953 haya conducido a los precios belgas a un escalón de espera inmutable por debajo del cual se admitía que no se descendería.

b) Sobre el segundo extremo, la Alta Autoridad no niega que se hayan producido subidas de salarios entre 1953 y 1955; por otra parte, las tuvo en cuenta al autorizar un aumento general de 3 BFR en 1955 para los precios de los carbones belgas. Pero estas subidas de salarios y de materias, elementos imprevisibles por naturaleza, *no entran en el cálculo de las previsiones impuestas por la letra a) del apartado 2 del artículo 26*. La previsión, en el sentido de este texto, sólo puede calcularse basándose exclusivamente en las mejoras de rendimiento con las que se puede contar durante el período de transición, ya que todas las demás cosas (esencialmente los salarios, cargas sociales y coste de las materias primas utilizadas para la explotación de las minas) permanecen iguales. El hecho de querer tener en cuenta, al principio, las modificaciones eventuales en

el coste de la mano de obra, resultantes de la eventualidad de subidas de salarios, prohibiría radicalmente que se operara la *previsión económica* a la que se está obligado a proceder desde el inicio del período transitorio.

Desde esta óptica, las subidas de salarios producidas entre 1953 y 1955, si bien pudieran incitar, en su caso, a la Alta Autoridad a autorizar su repercusión parcial sobre los precios de venta, no impondrían en absoluto una revisión de las previsiones de costes para 1958 basadas, en 1953, en los progresos que había que esperar de la realización del plan de reequipamiento, *coeteris paribus*. Con estas bases, las cifras suministradas por las demandantes, columna G del cuadro, demuestran que los costes de producción, calculados en la hipótesis de salarios constantes, descendieron entre 1952 y el primer trimestre de 1955 de 452 BFR a 409 BFR por tonelada, es decir, una reducción real de 43 BFR. El efecto acumulativo de los descensos decretados en 1953 y en 1955 (29 BFR + 10 BFR), es decir 39 BFR, permanece por consiguiente dentro de los límites de las reducciones de costes evaluadas en la fecha de las Decisiones impugnadas. Por lo demás, la reducción de costes, a salarios constantes, así calculada, tiene en cuenta únicamente el reequipamiento realizado (que aumenta el rendimiento de 753 kg en 1952 a 826 kg en 1955) y hace abstracción de los efectos benéficos que hay que esperar de lo que se llaman las «medidas de racionalización negativa» y del plan de saneamiento de las minas marginales. La realización de estas medidas y las nuevas mejoras de rendimiento que se producirán de aquí al final del período transitorio permiten mantener *a fortiori* que el descenso decretado en 1955 no excede el límite de los costes previsibles al final de este período.

C. He aquí las dos tesis en presencia.

Me parece que en este motivo de infracción hay dos cuestiones, una de Derecho, otra de hecho.

a) La cuestión de Derecho es saber qué hay que entender, en el sentido de la letra a) del apartado 2 del artículo 26, por la expresión «*costes de producción previsibles*» y, especialmente, si hay que tener o no en cuenta, para la determinación de estos costes, otros elementos que los relativos a los rendimientos y si pueden, en consecuencia, disminuir en función directa de las mejoras introducidas en dichos rendimientos mediante la realización de los plantes de equipamiento y de modernización.

Comparto, en esta cuestión, el punto de vista de la Alta Autoridad. Sin duda, por sí mismo, el concepto de «costes de producción» comprende el conjunto de los elementos del coste y, entre ellos, los salarios y cargas sociales, así como el precio de las materias primas. Las demandantes hubieran podido, a este respecto, invocar la autoridad del mismo Presidente de la Alta Autoridad quien, en una conferencia dada recientemente en Estrasburgo ante la Asamblea Común, hablaba de «la subida del precio del carbón, necesitada por el *aumento de los costes de producción y, especialmente, de las subidas de salarios* [...]».

Pero es evidente –y las partes están de acuerdo en reconocerlo– que estos elemen-

tos sólo pueden figurar en el cálculo de los costes de producción tal como existen en *el mismo momento en que se hace el cálculo;* en cuanto a la *previsión* de los mismos costes en el futuro, no se pueden alegar elementos *imprevisibles*, o menos aún sus posibles variaciones. Unicamente en la medida en que se *pueda* elaborar un plan, basado en datos concretos, deberá hacerse el cálculo de las reducciones de los costes: se tendrán en cuenta para los elementos cuyas variaciones son imprevisibles, pero por otra parte, las demás cosas permanecerán iguales.

Esta interpretación me parece la única compatible con la letra a) del apartado 2 del artículo 26 y ello por dos razones: la primera es el empleo de la palabra «previsibles» que figura en el texto: una «previsión» sólo puede hacerse con relación a elementos «previsibles» (la ciencia económica no es ciertamente una ciencia exacta; sin embargo, no es una ciencia oculta). La segunda es que el objeto de la compensación consiste en la reducción de los costes en la medida en que dicha reducción sea posible mediante la mejora del rendimiento: por consiguiente, son perfectamente los costes de producción, *en cuanto son susceptibles de disminución como consecuencia de esta mejora prevista de los rendimientos,* los que deben servir de base para elaborar las previsiones.

Pero entonces –y es, parece, en definitiva, el único punto en el que las partes siguen estando en desacuerdo– ¿qué hay que hacer cuando uno de los elementos «imprevisibles» varía (por ejemplo, si se produce una subida de salarios)? ¿Hay que volver a hacer el plan de previsiones teniendo en cuenta las modificaciones así producidas, o cabe limitarse, como mantiene la Alta Autoridad, a compensar estas subidas bien mediante aumentos de precios, bien mediante subvenciones, o bien combinando ambos procedimientos, pero sin menoscabar los planes ya adoptados?

Teniendo en cuenta lo que he dicho con respecto al concepto de «costes de producción previsibles» en el sentido del artículo 26, que debe servir de base *desde el comienzo del período transitorio* para elaborar una previsión basada únicamente en las reducciones de costes que cabe esperar de una mejora de los rendimientos, pienso que encaja perfectamente en la lógica del sistema no cambiar completamente esta previsión cada vez que se produzcan, a merced de las circunstancias, modificaciones que afectan a los elementos extraños a la mejora de los rendimientos, es decir, a los elementos imprevisibles. Se correría así el peligro de tener precios que, no sólo se alejan de los del mercado común, sino que, unidos a acontecimientos propios de Bélgica (tales como variaciones de salarios) no tuvieran ya *ninguna relación* con estos precios: ello sería directamente contrario a la letra a) del apartado 2 del artículo 26, cuyo *primer objeto,* he dicho, es permitir a los usuarios beneficiarse inmediatamente de precios que se aproximen a los precios del mercado común.

Por supuesto, no es anormal que los precios de venta se aumenten cuando se produzca un cambio en los «elementos imprevisibles», pero nada debe cambiarse, *sin embargo,* en el objetivo de aproximación de los precios basado en la mejora de los rendimientos en el conjunto de las minas de carbón belgas: únicamente cuando se encuentran errores en la evaluación de los

elementos previsibles se tiene derecho a corregirlos; pero esto puede producirse en cualquier momento *y con total independencia* de las modificaciones que pueden ocurrir de improviso en lo que se refiere a los elementos imprevisibles.

b) En cuanto a la cuestión de hecho, la de saber si, teniendo en cuenta los poderes de que disponía -y cuyos límites acabo de intentar trazar- la Alta Autoridad cometió errores de previsión en la evaluación de los costes de producción previsibles al finalizar el período transitorio.

Sobre esta cuestión, las respuestas dadas por las partes a las preguntas formuladas por el Juez Ponente demuestran que, según la interpretación que acabo de hacer, los precios fijados en mayo de 1955 siguen siendo en cualquier caso superiores a los costes de producción previsibles para 1958.

Pero, incluso en el caso de que, contrariamente a esta interpretación, se siga el método de previsión propuesto por las demandantes, no pienso que pueda considerarse que estas últimas han demostrado un exceso. En efecto, las previsiones suministradas por las demandantes a medida que se desarrollaba el proceso variaron un poco. Así, el *coste real* para el primer trimestre de 1955 de los carbones grasos y 3/4 grasos se estableció en 669 BFR, mientras que el diagrama que se presentó en anexo a la demanda señalaba para esta misma época una cifra de 699 BFR, es decir ¡una diferencia de 30 BFR entre la previsión y la realidad para una duración de previsión de menos de un año! ¿Se puede admitir que el exceso de 10 BFR, al que llegan, en la mejor hipótesis, las demandantes cuando comparan los precios actuales a los costes previstos para 1958, es decir 3 años más tarde, quede dentro del límite del margen de incertidumbre inherente a semejantes previsiones?

No lo creo.

En definitiva, estimo que las demandantes no aportaron la prueba de una infracción de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 en lo que se refiere al límite previsto por este texto para la reducción de los precios.

Por consiguiente, propongo a este Tribunal que descarte este sexto motivo de infracción.

Séptimo y último motivo de infracción. Es el motivo de desviación de poder.

La Alta Autoridad adoptó las Decisiones impugnadas «para realizar objetivos propios de la política económica del Gobierno belga».

¿Cuáles eran pues estos objetivos propios de la política económica del Gobierno belga? Obtener, a favor de una nueva adaptación de la compensación, una nueva reducción de los precios de los carbones industriales. Por consiguiente, la adaptación de la compensación sólo fue un pretexto: el verdadero fin perseguido consistió en secundar la política económica de un Estado miembro. Se invocan especialmente, a este respecto, toda una serie de declaraciones hechas al Parlamento por el Ministro belga de Economía y que este Tribunal conoce.

Para descartar este motivo de infracción, podría tener la tentación de limitarme a

declarar que el objetivo final de la compensación es la integración en el plazo más breve posible del mercado del carbón belga en el mercado común y que la Alta Autoridad nunca persiguió otro fin: de haber pecado, sería por exceso y no por defecto, pero el hecho de que, a este respecto, sus objetivos coincidieran en gran medida con los del Gobierno belga, lejos de constituir la prueba de una desviación de poder, demostraría por el contrario que se buscó claramente el objetivo legal, puesto que la Alta Autoridad comparte con el Gobierno belga la responsabilidad de la integración, *que constituye su objetivo común*.

Pero esta respuesta sería insuficiente y la cuestión, en mi opinión, es más delicada.

En efecto, si se admite la concepción que he llamado «clásica» de la desviación de poder (sobre la cual, por lo demás, las partes están de acuerdo), pero dándole todo su sentido, la desviación de poder no debe apreciarse únicamente con relación al objetivo final, a saber en el caso de autos la integración del mercado del carbón belga en el mercado común, sino también en función del *objeto propio de la compensación*, tal como se define en la letra a) del apartado 2 del artículo 26, ya que la compensación sólo es uno de los medios, entre otros, previstos por el Convenio para conseguir la integración. Ahora bien, precisamente en este terreno se sitúan las demandantes. Imputan a la Alta Autoridad haber utilizado los poderes que les atribuye la letra a) del apartado 2 del artículo 26 con otros fines que los que debía perseguir *a tenor de lo dispuesto en este precepto*, a saber, secundar determinada política del Gobierno belga. Este Gobierno, se nos dice, quería obtener de la Alta Autoridad, *a favor de la compensación*, la fijación de los precios del carbón belga, al menos del carbón industrial, exagerada y artificialmente bajos, de manera que satisficiera las reivindicaciones de los usuarios, al mismo tiempo que respondiera a las críticas de la opinión de los países tributarios de los pagos, y la Alta Autoridad cedió a esta presión, al perder de vista los objetivos propios de la compensación.

Como he dicho, la desviación de poder puede concebirse únicamente en la medida en que la autoridad goza de una facultad discrecional y dentro de los límites en los que debe utilizarla.

Esto me permite descargar de la discusión todos los puntos sobre los cuales admito que las cuestiones en litigio eran cuestiones de Derecho que el Tribunal de Justicia debe resolver como tales: ya no tengo que volver a ellas.

¿Cuáles son, por consiguiente, entre los puntos controvertidos, aquellos en los que la Alta Autoridad utilizó su facultad discrecional?

a) Dudo en incluir en ellos, en primer lugar, *el mismo principio de selectividad* en el que se basan las Decisiones impugnadas. Me pregunto, en efecto, si la Alta Autoridad no estaba *obligada* a recurrir al mismo y si el primer procedimiento (el del reparto hecho exclusivamente a prorrata de los tonelajes, sin ninguna consideración de las «necesidades») era perfectamente legal; dicho de otra manera, si el cambio producido *en cuanto al principio* era

consecuencia del ejercicio de la facultad discrecional.

Pero creo que importa poco. En efecto, incluso si se diera una respuesta afirmativa a esta cuestión, pienso que, en este punto, la desviación de poder, tal como se alega, no se ha demostrado en modo alguno. Basta, para convencerse de ello, con señalar que la constitución de la Comisión mixta, a la que se le encargó examinar el problema y, especialmente, la eventualidad de una nueva adaptación de la compensación, data del 18 de febrero de 1954, mientras que las elecciones legislativas en Bélgica no tuvieron lugar hasta el 11 de abril de 1954 y la constitución del nuevo Gobierno tuvo lugar en el mes de mayo siguiente. Estas fechas me parece que no necesitan comentario alguno.

b) En lo que se refiere a *la evaluación de los costes de producción* previsibles al finalizar el período transitorio, he visto que el litigio trata esencialmente de la interpretación del concepto de «costes de producción previsibles», en el sentido de la letra a) del apartado 2 del artículo 26 y, en cierta medida, de las comprobaciones de hecho que se deducen de la misma. No hay sitio alguno, en el caso de autos, para una desviación de poder.

c) Queda la misma fijación de los precios, en función del objetivo de aproximación a los precios del mercado común establecido por el texto.

Aquí, evidentemente, la Alta Autoridad gozaba de una facultad de apreciación bastante amplia, dentro de los límites que he intentado trazar. Por una parte, sólo estaba obligada a un esfuerzo de «aproximación»; por otra parte, no estaba obligada en modo alguno a realizar esta aproximación de una sola vez, al comienzo del período transitorio. Estaba perfectamente legitimada para actuar, sobre todo al principio, con cierta prudencia, teniendo en cuenta el carácter necesariamente aproximativo de la evaluación de los diversos elementos que se tuvieron en cuenta. Al reservarse cierto margen de seguridad, para evitar, en la medida de lo posible, tener que levantar precios anteriormente fijados a la baja o cambiar con demasiada frecuencia el cuadro de los precios, obró, parece, con sabiduría. ¿De este modo, buscó, sin embargo, sacrificar los intereses legítimos de los productores en beneficio de la política del Gobierno belga? Ninguno de los «elementos objetivos» que figuran en el expediente permite afirmarlo –iba a decir que hubiera tenido tal intención– pero digo que tal hubiera sido el objetivo que realmente perseguía. El hecho de que hayan tenido lugar largas discusiones entre el Gobierno belga y la Alta Autoridad no constituye evidentemente una prueba a este respecto, tanto más cuanto que como se señala en la dúplica (p. 38), «es [...] público y notorio que, lejos de suscribirse pura y simplemente a los puntos de vista del Gobierno belga, la Alta Autoridad sólo aceptó una reforma de la compensación que implicaba una reducción de precios menos importante que la propuesta por el Gobierno belga»; esta afirmación no fue impugnada.

En definitiva, estimo que no se ha probado la existencia de desviación de poder.

Propongo que se desestimen los recursos y que cada demandante cargue con sus propias costas.