CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER
presentadas el 20 de junio de 1960 *

Índice

A. Introducción 370
Antecedentes de la Decisión y hechos 370

B. Valoración jurídica 371
I. Admisibilidad de la acción judicial con arreglo al artículo 88 . 371
1. Artículo 10 del Convenio 372
2. Párrafo tercero del artículo 70 372
3. Resultado 373
II. Observación de las normas procesales del artículo 88 373
1. Sentido y objeto del artículo 88 374
2. Las diferentes fases del presente procedimiento 375
3. ¿Se declaró el Gobierno italiano dispuesto a poner en práctica alguna de las tres posibilidades entre las que la Alta Autoridad le dio a elegir? 376
4. Violación del derecho de audiencia 376
III. Insuficiente motivación jurídica 378

C. Conclusión final 380

* Lengua original: alemán.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Mis conclusiones tienen por objeto el recurso del Gobierno de la República Italiana, mediante el que se impugna la Decisión de la Alta Autoridad del 18 de febrero de 1959, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 7 de marzo de 1959.

A. INTRODUCCIÓN

Determinados asuntos, debatidos recientemente ante el Tribunal de Justicia, se referían a las discriminaciones en el tráfico ferroviario de mercancías y a la comprobación por la Alta Autoridad, con arreglo al artículo 88, del incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben al respecto en virtud del Tratado. El procedimiento del que voy a ocuparme hoy arranca también de una comprobación de la Alta Autoridad con arreglo al artículo 88. Dicha comprobación se refiere al transporte de mercancías por carretera y a la publicación de tarifas de transporte. Séame permitido, en aras de la brevedad, remitirme aquí al texto de la Decisión.

Antecedentes de la Decisión y hechos

La Comisión de Expertos, constituida según del artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias examinó la situación del transporte de mercancías por carretera en los seis países y, en concreto, las tarifas o precios y condiciones de transporte aplicadas en este campo. La Comisión elaboró, a principios de 1956, un informe que, en la mayoría reflejaba la opinión de que existe la obligación bien de publicar las listas, precios y condiciones de transporte, bien de comunicarlos a la Alta Autoridad y de que la publicación o la comunicación deben preceder a la aplicación efectiva. No obstante, no fue posible llegar a un acuerdo sobre los aspectos fundamentales. Dicho informe fue transmitido por la Alta Autoridad al Consejo especial de Ministros, a quien competía continuar los esfuerzos para conseguir una normativa uniforme. El Consejo de Ministros decidió la creación de una comisión especial que mantuvo, a semejanza del mismo Consejo, numerosas negociaciones sobre el tema, sin que pudiera lograrse unanimidad sobre todos los extremos del problema. Durante la reunión del Consejo de Ministros de 22 de julio de 1958, el Vicepresidente de la Alta Autoridad señaló que la Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, de la República Federal, había pedido a la Alta Autoridad, mediante escrito de 10 de julio de 1958, que instaurara una normativa comunitaria sobre el transporte del acero por carretera, normativa referente a la publicación de listas, precios, y condiciones de transporte, y anterior a la celebración de contratos de transporte, y que la Wirtschaftsvereinigung había solicitado, de acuerdo con el artículo 35 del Tratado CECA, la adopción de una decisión en tal sentido, basándose en el artículo 88 del Tratado. Habida cuenta de que la Alta Autoridad no podía basarse en

una opinión unánime del Consejo especial de Ministros, ni podía superar las divergencias que se habían manifestado en el seno del Consejo, el 12 de agosto de 1958 remitió un escrito con idéntico contenido a los Gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad. Creo que puedo remitirme al texto del escrito que fue remitido al Gobierno italiano. Me limitaré a recordar el artículo final III, del siguiente tenor literal:

«Por lo tanto, la Alta Autoridad solicita al Gobierno italiano:

- le notifique, lo más tardar a 1 de diciembre de 1958, las medidas que se hayan adoptado en tal fecha en el campo de los transportes por carretera por cuenta ajena para atenerse a las disposiciones del Tratado, y en especial a sus artículos 2 a 5, 60 y 70, tomando en consideración las indicaciones que anteceden;

- o que le comunique hasta la misma fecha las observaciones que tenga a bien formular, con arreglo a la frase segunda del párrafo primero del artículo 88 del Tratado.»

El Gobierno italiano obtuvo una prórroga del plazo fijado por la Alta Autoridad, hasta el 10 de enero de 1959 y, mediante escrito de 8 de enero de 1959, expresó su opinión sobre el tema de la publicación o de la comunicación de los precios y condiciones de transporte.

Me remito, asimismo, al texto de la comunicación cursada por el Gobierno italiano a la Alta Autoridad.

El 18 de febrero de 1959, la Alta Autoridad adoptó la Decisión impugnada sin haber proseguido las conversaciones con los Gobiernos.

B. VALORACIÓN JURÍDICA

Para el examen del recurso es esencial que se establezca una comparación entre el contenido material del escrito de la Alta Autoridad de 12 de agosto de 1958 y la Decisión de 18 de febrero de 1959, pues en el ánimo de la Alta Autoridad, el escrito de 12 de agosto de 1958 constituye un acto preparatorio cuyo desenlace lógico, tanto desde el punto de vista procesal como desde el de fondo, debiera ser la Decisión impugnada.

I. Admisibilidad de la acción judicial con arreglo al artículo 88

La base formal de la Decisión impugnada se halla en el artículo 88 del Tratado.

Esta disposición no puede ser aplicada más que para declarar el incumplimiento de una obligación impuesta por el Tratado. No otorga a la Alta Autoridad una competencia reglamentaria para resolver los problemas que presenten importancia en relación con los objetivos del mercado común. Por consiguiente, deberá examinarse si, en el campo de la publicación de las tarifas, existen obligaciones directas para los Estados miembros, sin que por ello, a estas alturas de nuestro estudio, haya que determinar detalladamente en qué consisten dichas obligaciones. Si se observa que el Tratado, en este campo, no contiene norma jurídica alguna directamente aplicable, sino

solamente un programa o un marco para disposiciones posteriores, el procedimiento del artículo 88, por su esencia no podrá, en tal caso, ser utilizado por la Alta Autoridad.

1. *ARTÍCULO 10 DEL CONVENIO*

Se ha hecho referencia a este respecto al artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias, según el cual se reservan al ámbito de los acuerdos entre los Gobiernos algunas cuestiones relativas al sector del transporte. Según el párrafo primer del artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias, se encargará a una Comisión de expertos el estudio de las disposiciones que deban *proponerse* a los Gobiernos, respecto de los transportes del carbón y del acero, para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 70. No obstante dicha disposición no tiene la categoría de una cláusula general, como podría creerse examinando por separado el párrafo primero. Las cuestiones que deben resolverse mediante acuerdo entre los Gobiernos se deducen de todo lo que dispone el artículo 10, especialmente su párrafo sexto; se trata del establecimiento de tarifas directas internacionales y de la armonización de precios y condiciones de transporte de todo orden. Son cuestiones difíciles y complejas que afectan simultáneamente a varios Estados. La naturaleza de la materia no permite una regulación mediante disposiciones aisladas de los Gobiernos. Ahora bien, en este contexto no se hace ninguna mención acerca del problema de la publicación de las tarifas. Consecuentemente, en modo alguno es posible sostener que el artículo 10 del Convenio prescriba la regulación de esta materia por vía de acuerdos y que, *por tal motivo*, el Tratado no crea ninguna obligación directa para los Estados. Si el tema de la publicación de tarifas, al igual que todos los problemas referentes a los transportes, ha sido objeto de discusiones en el seno de la Comisión de Expertos, ello ha sido únicamente porque se creía deseable, aunque no indispensable, una regulación por vía de acuerdo y una solución tan armoniosa como fuera posible de dichos problemas. Cuando fue manifiesto el fracaso de los aludidos esfuerzos, la Alta Autoridad se consideró obligada a recordar sus obligaciones a los Estados miembros.

2. *PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 70*

La respuesta a la cuestión de si existen obligaciones en el campo de la publicidad de tarifas y, en su caso, cuál es su contenido, debe buscarse, en primer lugar en el párrafo tercero del artículo 70 que dice:

«Las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas de cualquier clase aplicados a los transportes de carbón y de acero dentro de cada Estado miembro y entre los Estados miembros serán publicados o comunicados a la Alta Autoridad.»

Es sorprendente que el párrafo tercero del artículo 70 (en el texto original francés) esté redactado en indicativo («[...] sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité»), mientras que otras disposiciones del Tratado, cuando establecen alguna obligación jurídica, hablan expresamente de las obligaciones de los Estados.

Ahora bien, el carácter imperativo y la fuerza de obligar no se limitan únicamente

a las disposiciones que contengan la expresión «s'engagent». Es posible que la voluntad de obligar se exprese claramente en otros términos. Basta echar un vistazo al Convenio relativo a las disposiciones transitorias para comprobar que a menudo éste utiliza sólo el indicativo para imponer obligaciones indiscutibles. Del mismo modo, acabamos de ver que el Tribunal de Justicia ha calificado expresamente de norma jurídica el párrafo primero del artículo 70, por más que, normalmente, la formulación de las obligaciones y las prohibiciones sea distinta.

Al redactar el Tratado se comprobó de inmediato que la integración del mercado del carbón y del acero sólo podría funcionar si el Tratado permitía también intervenir en otros campos ajenos a dicho sector y proteger el mercado parcial contra la influencia de otros sectores económicos. En concreto, se reconoció la importancia de los transportes para el mercado carbón-acero (proporción elevada de gastos de transporte en los precios de coste) y, consecuentemente, la necesidad de incluir en el Tratado disposiciones que regularan, directa o indirectamente, el sector de transportes. La importancia que tiene, en el sistema creado por el Tratado, la publicidad en el terreno de los transportes no permite suponer siquiera que los Estados miembros se contentaran al respecto con meras declaraciones de intenciones o de principios. Cabe pensar por el contrario que, al tratarse de un tema tan importante, dichos Estados habrían formulado claramente sus reservas y habrían confiado el tema al Convenio relativo a las disposiciones transitorias si, como ya sucedió con la armonización o establecimiento de tarifas internacionales directas, hubieran considerado necesario un Convenio de ejecución

La referencia al artículo 60, que prevé determinadas garantías (dictamen del Comité Consultivo) en lo tocante a la fijación del alcance y de la forma de la obligación de publicidad en materia de precios, garantías que no figuran en el artículo 70, no está bien fundado puesto que el párrafo tercero del artículo 70 no atribuye a la Alta Autoridad ninguna facultad reglamentaria.

3. *RESULTADO*

En mi opinión, por tanto, el párrafo tercero del artículo 70, contiene una norma jurídica directamente aplicable, por lo que no cabe reconocerle un carácter meramente programático. Dicha disposición, además, está formulada de manera que permite su ejecución directa sin que se precise un nuevo convenio de ejecución. Como el Tratado no incide directamente sobre las empresas ajenas al sector del carbón y del acero, el párrafo tercero sólo puede entenderse como una orden que se impone a los Estados miembros.

Por consiguiente queda demostrado que la Alta Autoridad tuvo razón al incoar el procedimiento con arreglo al artículo 88 para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del artículo 70.

II. Observación de las normas procesales del artículo 88

El artículo 88 del Tratado contiene determinadas *normas de procedimiento* que

deben ser observadas para adoptar una Decisión. En particular exigen que el Estado tenga la posibilidad de presentar sus observaciones.

1. *SENTIDO Y OBJETO DEL ARTÍCULO 88*

Antes de entrar a examinar este motivo, haré algunas observaciones sobre el sentido y el objeto del artículo 88 en el sistema del Tratado. A mi modo de ver, este artículo tiene, entre otros fines, el de asegurar una interpretación uniforme y auténtica del Tratado. En el caso de que exista alguna duda o controversia sobre las disposiciones del Tratado relativas a la posición de los Estados miembros, es el Tribunal de Justicia quien tiene que eliminar dicha duda o controversia, fijando con carácter vinculante lo que ha de considerarse justo. La intervención del Tribunal de Justicia está subordinada a una iniciativa exterior, que puede variar en función del procedimiento. O bien la Alta Autoridad realiza una interpretación de las cuestiones litigiosas que el Estado interesado puede impugnar ante el Tribunal de Justicia, o bien la propia Alta Autoridad somete ella misma el asunto al Tribunal. El primer procedimiento es el sistema consagrado por el Tratado CECA, el segundo, exactamente en la línea de limitar las competencias de la Comisión, ha sido adoptado por la CEE. La cuestión de fondo es la misma en ambos casos: se trata de precisar cuáles son las obligaciones de los Estados miembros que, en opinión de la Alta Autoridad, eran anteriores a la apertura del procedimiento declarativo y no *han sido* constituidas por un acto de la Alta Autoridad en el marco de dicho procedimiento. La función de la Alta Autoridad y de la Comisión en este procedimiento es de calificar, a la luz de las reglas del Tratado, una situación determinada (la actitud de un Estado) mediante una Decisión que es vinculante para dicho Estado, permitiendo así al Tribunal controlar dicha calificación o dicha interpretación del Tratado.

A lo largo del procedimiento, la Decisión ha sido criticada por haber definido las obligaciones del Tratado de forma tan minuciosa. El artículo 88 habla de la comprobación, en una Decisión de la Alta Autoridad, de una violación del Tratado. Es posible que dicha comprobación se limite a indicar cuáles han sido las disposiciones del Tratado que no han sido respetadas. Lleva razón la Alta Autoridad al afirmar que semejante comprobación no sería útil para nadie. Por ello el artículo 88 exige precisa y lógicamente que la Alta Autoridad *motive* su comprobación. De este modo, el Tratado le impone la obligación de concretar en qué consiste la violación del Tratado, lo cual conlleva implícitamente una interpretación pormenorizada de las normas del Tratado. Según la naturaleza de la disposición de que se trate, la interpretación puede precisar una postura muy concreta de los Estados o bien limitarse a señalar un marco más o menos amplio en el que el Estado mismo puede determinar su actuación.

Si los Tratados exigen que, antes de que la Alta Autoridad realice la declaración inmediatamente anterior al procedimiento contradictorio se dé a los Estados interesados la posibilidad de presentar sus observaciones, ello responde a una doble finalidad. Por una parte, el Estado interesado debe tener la posibilidad de negociar y de justificar su punto de vista, pues no se descarta que su tesis se base en mejores argumentos

que convenzan a la misma Alta Autoridad o que determinadas circunstancias de hecho, desconocidas o conocidas de forma incompleta por la Alta Autoridad, justifiquen la postura del Estado. En tales casos, la discrepancia relativa a la interpretación se zanja sin necesidad de someter la cuestión al Tribunal de Justicia. Por otra parte, el Estado debe tener la opción de ceñirse a sus obligaciones, lo cual haría superfluo un procedimiento contradictorio o la imposición de sanciones. El otro objetivo del artículo 88 es efectivamente incitar a un Estado que incumple a que observe un determinado comportamiento y no sancionar una conducta anterior. En lugar de la ejecución forzosa, que se impone a las empresas pero que no existe en las relaciones entre la Alta Autoridad y los Estados, el artículo 88 establece los efectos políticos de la declaración de que la conducta de un Estado es contraria al Tratado.

2. *LAS DIFERENTES FASES DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO*

El procedimiento utilizado por la Alta Autoridad debe examinarse ante todo en relación con la segunda finalidad de la disposición que trata de asegurar a los Estados el derecho a ser oídos.

Es cierto que el Gobierno italiano no ha alegado la infracción de las disposiciones procesales del artículo 88 de manera explícita y detallada más que en el curso de los debates. No obstante, creo que debe examinarse el motivo. En múltiples ocasiones el Tribunal de Justicia ha reconocido que está obligado a comprobar de oficio, si se han respetado las formas sustanciales, entre las que han de incluirse las procesales sustanciales.[1] Ello es válido, en particular, en los recursos de plena jurisdicción, y, por lo tanto, también en el proceso del artículo 88 del Tratado, en el que el Tribunal de Justicia ostenta plenos poderes discrecionales; este principio se colige, asimismo, del especial respeto que merecen los Derechos de los Estados contratantes.

Para realizar el examen de que se trata, es preciso analizar detalladamente el escrito de la Alta Autoridad de 12 de agosto de 1958 y la respuesta del Gobierno italiano de 8 de enero de 1959, así como la Decisión recurrida. De entrada parece ser que, en su escrito de 12 de agosto, la Alta Autoridad se ha basado en una interpretación del párrafo tercero del artículo 70 distinta de la Decisión de 18 de febrero de 1959. En el escrito de 12 de agosto de 1958 se enumeran tres posibilidades de poner en práctica la obligación de publicación:

a) La autoridad nacional competente publica una tarifa de transporte e impone su acatamiento a las empresas.

b) La autoridad nacional competente ordena a los transportistas que publiquen o que comuniquen a la Alta Autoridad las tarifas que ellos mismos han establecido.

c) A falta de dichas tarifas o cuando las mismas incluyen precios mínimos o máximos, los precios y condiciones de transporte son puestos en conocimiento de la Alta Autoridad, inmediatamente después de la celebración de cada contrato de transporte.

[1] Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, edición alemana (Rec. 1954-1955, p. 33 y p. 233).

Por el contrario, la Decisión de 18 de febrero de 1959 no tiene en cuenta más que dos posibilidades entre las que los Estados pueden elegir para cumplir sus obligaciones:

a) Los Gobiernos deben publicar las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas e imponer su respeto a los transportistas.

b) Los Gobiernos deben ordenar a los transportistas que publiquen o que comuniquen a la Alta Autoridad, las listas, precios y disposiciones relativos a las tarifas que han decidido aplicar. La Alta Autoridad tiene a disposición de los productores, compradores y usuarios, las listas que le han sido comunicadas.

En respuesta al escrito de la Alta Autoridad de 12 de agosto, mediante escrito de 8 de enero de 1959, el Gobierno italiano sostuvo que la normativa a la sazón vigente en Italia cumplía las obligaciones establecidas por el Tratado. No obstante, el Gobierno italiano estaba dispuesto a encomendar a las Cámaras de Comercio italianas que hicieran listas de los precios de transportes por carretera aplicados en los principales ejes del tráfico y que a la vez se refirieran a trayectos superiores a 200 km y a cargas superiores a 50 quintales. Dichas listas serían comunicadas mensualmente a la Alta Autoridad a través de la Embajada de Italia.

3. *¿SE DECLARÓ EL GOBIERNO ITALIANO DISPUESTO A PONER EN PRÁCTICA ALGUNA DE LAS TRES POSIBILIDADES ENTRE LAS QUE LA ALTA AUTORIDAD LE DIO A ELEGIR?*

Es evidente que, al ofrecer dicha contestación, el Gobierno italiano no manifestó intención de aplicar ninguna de las tres soluciones propuestas el 12 de agosto de 1958. En particular, se encontraba muy lejos de aceptar la solución apuntada por el Gobierno neerlandés. El Gobierno italiano, por su parte, niega por principio la existencia de una obligación que deriva del Tratado, tal como la interpreta la Alta Autoridad. Contrariamente a lo que ocurre en el procedimiento en el que son parte los Países Bajos, no es posible la divergencia entre las interpretaciones de la Alta Autoridad y el Gobierno italiano, como si hubiera sido resuelta en la forma sostenida por la primera sin que fuera necesaria una Decisión de la Alta Autoridad. Si, al recibir la respuesta italiana, la Alta Autoridad hubiera declarado, mediante una Decisión, que el Gobierno italiano había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no haber elegido ninguna de las soluciones indicadas en el escrito de 12 de agosto de 1958, la actuación de la Alta Autoridad habría sido impecable en el plano procesal.

4. *VIOLACIÓN DEL DERECHO DE AUDIENCIA*

Ahora bien, la Alta Autoridad modificó su interpretación del Tratado y declaró en la Decisión recurrida, que el Gobierno italiano no incumplía sus obligaciones en tanto no hubiera puesto en práctica una de las dos primeras soluciones mencionadas en el escrito de 12 de agosto. No puede descartarse semejante modificación en la opinión de la Alta Autoridad, por cuanto las divergencias a las que se refiere el artículo 88 guardan relación únicamente con las opiniones jurídicas y las interpretaciones pero no con los actos administrativos de la Alta Autoridad destinados a la ejecución o a la definición de las disposiciones del Tratado.

Ahora bien, se plantea la cuestión de cuál es la influencia que dicha modificación tiene en el procedimiento y especialmente si requiere una nueva opinión de los Gobiernos interesados. No dudaría en afirmarlo sin reservas si, a semejanza del Gobierno neerlandés, el Gobierno italiano se hubiera decidido por una de las tres posibilidades mencionadas anteriormente. En tal caso se podría decir también que el Gobierno italiano no tenía motivo para adoptar una postura frente a las otras dos posibilidades propuestas ni, en particular, para presentar argumentos jurídicos contra ellas, es decir que no tenía razón aún para utilizar su derecho a presentar observaciones frente a las otras dos soluciones.

Pero como el Gobierno italiano rechazó las tres soluciones propuestas por la Alta Autoridad como posibles medios para la ejecución del Tratado, hay que suponer que examinó las tres soluciones y que formuló sus observaciones sobre cada una de ellas.

En estas circunstancias, ¿era preciso oír nuevamente al Gobierno italiano acerca de la tesis jurídica que la Alta Autoridad adoptó posteriormente? El sentido de las disposiciones procesales del artículo 88 no parece exigirlo. El artículo 88 no establece que la Alta Autoridad sólo pueda tomar una decisión en el caso de que el Gobierno interesado haya tenido antes ocasión de presentar sus observaciones sobre las *fórmulas* que aparecen en la Decisión misma. El principio del respeto al derecho a ser oído sólo pretende garantizar la posibilidad de formular observaciones sobre los *problemas* mencionados en la Decisión.

La modificación del punto de vista de la Alta Autoridad no consiste en el caso de autos en defender una tesis absolutamente nueva, sino en la *limitación* de la opinión que había adoptado inicialmente, excluyendo una de las tres soluciones previstas. En consecuencia, al adoptar su Decisión, la Alta Autoridad ha permanecido en la zona delimitada por ella en su escrito de 12 de agosto; la Decisión no ha puesto al Gobierno italiano ante una nueva cuestión jurídica.

Mediante su definición de postura de 8 de enero de 1959 sobre el asunto en su conjunto, el Gobierno italiano dio a conocer cual era, en su opinión, el alcance de las obligaciones de los Estados miembros en el campo de los transportes. En consecuencia, después del intercambio de escritos, los respectivos puntos de vista quedaron claramente definidos. En estas circunstancias, obligar a la Alta Autoridad a notificar una vez más al Gobierno interesado su nuevo punto de vista antes de adoptar una Decisión definitiva, sería dar pruebas de un formalismo absurdo. La opinión clara e inequívoca del Gobierno italiano acerca de las posibilidades más liberales propuestas por la Alta Autoridad inicialmente, no permitía esperar, en efecto, una solución de la situación en el marco que posteriormente restringió la Alta Autoridad.

El modo de actuar de la Alta Autoridad no fue quizá totalmente correcto, pero como se alcanzó la finalidad de las disposiciones de procedimiento del artículo 88 y como no se perjudicaron los derechos del Gobierno italiano, el Tribunal de Justicia no debe considerar que, en el presente caso, la aplicación de las disposiciones de que se trata –que no ha sido en mi opinión perfec-

tamente correcta– incurre en vicios sustanciales de forma, lo que constituiría una causa de nulidad.

III. INSUFICIENTE MOTIVACIÓN JURÍDICA

Un punto adicional que como tal no se ha planteado explícitamente, pero que el Tribunal de Justicia debe igualmente conocer de oficio, se suscita en el ámbito del procedimiento. Se impone el examen de este extremo si se compara el escrito de 12 de agosto y los fundamentos de Derecho de la Decisión recurrida.

Al final del citado escrito se encuentra la observación de que la Alta Autoridad seguirá atentamente la aplicación del método de comunicación *a posteriori* de las tarifas, para comprobar si permite cumplir los objetivos del Tratado de manera satisfactoria. Los motivos de la Decisión, de acuerdo con los cuales la comunicación *a posteriori* no se ajusta al Tratado, se limita a reconocer que ninguno de los tres Gobiernos aplicó ninguna de las tres soluciones ni manifestó su intención de aplicarlas en su integridad. A continuación se mencionan los argumentos neerlandés y francés –no se hace ninguna mención en lo que respecta a la respuesta del Gobierno italiano– y después sigue la siguiente declaración:

«Considerando que, en estas circunstancias, los Estados miembros han incumplido una obligación que les incumbe en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Considerando que, para cumplir esta obligación, los Gobiernos de los Estados miembros deben aplicar una de las dos soluciones expresadas anteriormente (a y b del punto 3).»

En mi opinión, este pasaje de la motivación revela un fallo en el criterio de la Alta Autoridad que, por una parte, reconoce que, al no haberse aplicado ninguna de las tres soluciones indicadas en el escrito de 12 de agosto de 1958, los Estados incumplieron una obligación dimanante del Tratado y, por otra parte, declara que los Gobiernos tienen el deber de escoger una de las dos primeras soluciones para cumplir sus obligaciones futuras. De acuerdo con el artículo 88 del Tratado, la obligación en relación con la que se registró anteriormente algún incumplimiento no puede diferir de aquella que se exige sea respetada en lo sucesivo. En realidad, no es ésta la opinión de la Alta Autoridad. Esta, sencillamente, es reacia a admitir explícitamente que ha modificado considerablemente su parecer sobre las obligaciones de los Estados en el ámbito de los transportes; no presenta ningún motivo que pueda justificar la modificación de su punto de vista.

Los motivos que invoca en la Decisión nº 18/59 para justificar la modificación de su planteamiento jurídico son globalmente idénticos a los contenidos en el escrito de 12 de agosto de 1958 para justificar su interpretación más liberal del párrafo tercero del artículo 70. En ambos casos se insiste en la necesidad de cumplir las obligaciones referentes a la publicidad de las tarifas para asegurar el funcionamiento del mercado común; en ambos casos se recalca que el funcionamiento del mercado común exige especialmente que se garantice el control de las discriminaciones y ello impone la necesidad de determinadas medidas en

materia de precios. En fin, en ambos casos, la Alta Autoridad insiste en que, para alcanzar las metas propuestas, es indispensable que productores y usuarios puedan conocer las listas, precios y condiciones de las tarifas.

¿Debe considerarse como vicios sustanciales de forma el hecho de que la modificación del planteamiento jurídico de la Alta Autoridad no se ha motivado? La obligación de la Alta Autoridad de motivar sus Decisiones, subrayada y reiterada explícitamente en el artículo 88, ciertamente no puede significar la obligación de justificar todas las objeciones y todos los argumentos imaginables. Los motivos deben poner de relieve las razones esenciales de la resolución de la Alta Autoridad para permitir su control. No hay que olvidar, empero, que una Resolución tomada con arreglo al artículo 88 no constituye un acto aislado de la Alta Autoridad, sino el resultado final de un procedimiento de varias fases que, en el presente caso, se inició mediante el escrito de 12 de agosto y prosiguió con la audiencia de los Estados interesados. Por esta razón hay base para exigir que, en su Resolución definitiva, la Alta Autoridad defina su postura respecto a las alegaciones esenciales de los Estados interesados. En mi opinión, es preciso exigir, de manera especial, que la Alta Autoridad presente las razones de la modificación de su propia tesis, ocurrida en el curso del procedimiento. La Alta Autoridad tiene la obligación, en un procedimiento del mayor interés para los Estados implicados y que puede tener graves consecuencias para ellos, de presentar una motivación cuidadosa y especialmente detallada de su planteamiento jurídico. En ningún caso puede considerarse motivo suficiente para adoptar una actitud considerablemente más restrictiva en perjuicio de los Estados, un motivo que con anterioridad y con el mismo planteamiento, se ha formulado en favor de una interpretación considerablemente más liberal. La Alta Autoridad está obligada a manifestar por qué motivos modificó su parecer y por qué entiende que ya no es aceptable la manera de ejecutar el Tratado prevista en un principio, ya se trate de motivos puramente jurídicos, ya sea que se tomen en consideración los resultados de un período prolongado de observaciones. El hecho de que ninguno de los Estados interesados haya aceptado la propuesta inicial de la Alta Autoridad no puede considerarse que, por sí solo, justifica el abandono de una opinión anterior y oficialmente formulada por la Alta Autoridad.

De todo lo anterior deduzco que la Decisión de la Alta Autoridad, en la medida en que es más restrictiva que el enfoque de su posición inicial, resulta insuficientemente motivada. Esta comprobación, afecta directamente al artículo 2 de la Decisión. No obstante, como los restantes extremos del fallo no tienen una sustantividad autónoma, el vicio de forma no puede sino suponer la anulación de la Decisión en su totalidad.

C. CONCLUSIÓN FINAL

En virtud de todo lo expuesto, llego a la conclusión de que el recurso del Gobierno italiano está fundado y que procede la anulación de la Decisión de la Alta Autoridad por vicios sustanciales de forma. Por consiguiente, la Alta Autoridad deberá ser condenada en costas.