SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 12 de julio de 1962 *

En el asunto 9/61,

Gobierno del Reino de los Países Bajos, representado por el Profesor W. Biphagen, Consejero Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, asistido por el Profesor W.L. Haardt, Abogado ante el Hoge Raad de Nederlanden, que designa como domicilio en Luxemburgo la Embajada de los Países Bajos en esta ciudad,

parte demandante,

contra

Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, representada por su Consejero Jurídico, Sr. R. Baeyens, en calidad de Agente, asistido por el Sr. C.R.C. Wijckerheld Bisdom, Abogado ante el Hoge Raad de Nederlanden, que designa como domicilio en Luxemburgo su sede en, 2, place de Metz,

parte demandada,

apoyada por:

Charbonnages de France, empresa pública de carácter industrial y comercial, con domicilio social en París, representados por su Director General, Sr. P. Baseilhac,

Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais, empresa pública de carácter industrial y comercial con domicilio social en Douai (Francia), representadas por su Director General, Sr. J. Aurel,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Houillères du bassin de Lorraine, empresa pública de carácter industrial y comercial con domicilio social en Merlebach (Francia), representadas por su Director General, Sr. P. Signard,

asistidas por Me Roger L'Eleu, Abogado ante la cour d'appel de Paris, que designan como domicilio en Luxemburgo las oficinas de Charbonnages de France, 103, Grand'rue,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto la anulación de la Recomendación nº 1/61 de la Alta Autoridad, de 1 de marzo de 1961, a los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la publicación o a la comunicación de las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas aplicadas a los transportes de carbón y de acero (DO 1961, 18, p. 469; EE 07/01, p. 37) y notificada al Gobierno del Reino de los Países Bajos por el escrito de 4 de marzo de 1961,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A.M. Donner, Presidente; O. Riese y R. Rossi, Presidentes de Sala; L. Delvaux, Ch.L. Hammes (Ponente), A. Trabucchi y R. Lecourt, Jueces;

Abogado General: Sr. K. Roemer;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

Considerando que la admisibilidad de la acción instada por el Gobierno de los Países Bajos y de la intervención de Charbonnages de France y otros no ha sido discutida por las partes y que no da lugar a ninguna objeción de oficio;

que por tanto procede admitir el recurso principal y la intervención.

I. Sobre el procedimiento seguido por la Alta Autoridad

1. Considerando que es preciso examinar si las disposiciones del artículo 70 del Tratado prevén para los Estados miembros obligaciones cuyo cumplimiento debe asegurar la Alta Autoridad, o si este artículo sólo constituye una declaración de principios que no implica ningún deber ni para los órganos comunitarios ni para los Estados miembros.

A

a) Considerando que de los términos claros del artículo 70 del Tratado se desprende que las Altas Partes Contratantes reconocen en materia de transportes:

1) que «el establecimiento del mercado común requiere la aplicación de tarifas para el transporte del carbón y del acero que permitan ofrecer condiciones de precios comparables a los usuarios que se hallen en condiciones comparables»;

2) que esta necesidad implica, en particular, la prohibición de las discriminaciones que el párrafo segundo especifica con mayor amplitud, prohibición que, además, está reforzada por la excepción que figura en el párrafo cuarto;

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

que este texto constituye una norma concreta y obligatoria.

b) Considerando que el párrafo sexto del artículo 5 impone a la Alta Autoridad la obligación de asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en el Tratado;

que esta obligación se corrobora, además, en el artículo 8 del Tratado.

Considerando que, en consecuencia, la Alta Autoridad tiene competencias para imponer a los Estados la ejecución de las obligaciones que conlleva el artículo 70.

B

1. Considerando que el artículo 14 pone a disposición de la Alta Autoridad «para el cumplimiento de la misión a ella confiada» dos vías de actuación que debe utilizar «en las condiciones previstas en el [presente] Tratado»;

que, por tanto, se plantea la cuestión de si la Alta Autoridad, que está obligada a hacer cumplir el artículo 70, podía utilizar «en las condiciones previstas en el Tratado» la vía de la Recomendación.

Considerando que las prescripciones del artículo 70, y, en especial, sus párrafos primero y segundo, están dirigidos en primer lugar a los Estados miembros, a los cuales corresponde en esta materia la potestad legislativa;

que esta tesis se confirma en el párrafo quinto de dicho artículo 70, según el cual la política comercial de transportes seguirá estando sometida a las disposiciones legales o reglamentarias de cada uno de los Estados miembros, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 70, así como de las demás disposiciones del Tratado;

que, con esa salvedad, las empresas de transporte no están sujetas a la potestad legislativa de la Alta Autoridad, que sólo está habilitada para exigir que los Estados miembros hagan cumplir las normas comunitarias a través de sus competencias internas;

que, además, esta tesis la corrobora el hecho de que el párrafo tercero del artículo 70 no prevé, ni expresa ni implícitamente, una facultad sancionadora de la Alta Autoridad frente a las empresas de transporte;

que de estas premisas es preciso sacar en conclusión que la inexistencia en el artículo 70 de toda previsión de un poder normativo inmediato a favor de la Alta Autoridad demuestra que, sin perjuicio de lo expresado al comienzo del mencionado párrafo quinto, el Tratado le niega toda competencia de ejecución directa en materia de transportes.

Considerando que de las observaciones aquí desarrolladas se desprende que la Alta Autoridad está habilitada para asegurar el cumplimiento de las normas previstas en el párrafo tercero del artículo 70 únicamente por vía de Recomendación dirigida a los Estados miembros, Recomendación que precisa las obligaciones de éstos que se derivan del Tratado, sin poder imponerles nuevas obligaciones que no estuvieran fundadas en el Tratado;

que, en consecuencia, la Recomendación impugnada se adoptó y se dirigió a los Estados miembros en virtud de una competencia atribuida a la Alta Autoridad.

2. Considerando que no es preciso insistir sobre el motivo del demandante que sostiene que, ante la inexistencia de una habilitación expresa del Tratado, únicamente la aplicación del párrafo primero del artículo 95 para «los casos no previstos en el presente Tratado en que resulte necesaria una Decisión o una Recomendación de la Alta Autoridad para alcanzar [...], uno de los objetivos de la Comunidad [...]» habría podido autorizarla para regular la presente materia;

que el párrafo primero del artículo 95 sólo tiene por objeto instituir una excepción particular al Tratado con el fin de permitir que la Alta Autoridad pueda hacer frente a una situación imprevista;

que no es ése el caso en este supuesto que, como se acaba de demostrar, no implica semejante excepción al Tratado, puesto que la Alta Autoridad persiguió la aplicación del mismo en una situación que su texto prevé.

II. Sobre la naturaleza del acto impugnado

Considerando que la Recomendación impugnada no implica, como pretende el demandante, la prueba del incumplimiento por parte del Gobierno neerlandés de una obligación que se deriva directamente del Tratado, sino que constituye una indicación que define y explícita el alcance del deber que, para los Estados miembros, resulta del párrafo tercero del artículo 70;

que al velar, como lo ha hecho y dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del artículo 70, precisando los objetivos que éste implica y el deber de los Estados miembros de ocuparse de su aplicación, la Alta Autoridad no procedió a declarar ningún incumplimiento que pueda desencadenar el procedimiento del artículo 88;

que, en consecuencia, la vía de la Recomendación, seguida por la Alta Autoridad en este caso concreto, no puede privar al demandante del contencioso de plena jurisdicción previsto por este artículo y constituir un cauce procesal improcedente.

Considerando que las críticas dirigidas contra la Recomendación bajo este aspecto son, pues, infundadas.

III. Sobre el contenido de la Recomendación

A. *EN GENERAL*

Considerando que el demandante critica la falta de claridad del contenido de la Recomendación, tanto en los motivos como en la parte dispositiva;

que considera, además, que la Alta Autoridad no se ha limitado a tratar sobre los objetivos, sino que, implícitamente, ha fijado los medios en la Recomendación, privando así al demandante de su facultad de escoger los mismos;

que, en consecuencia, se trataría en este caso no ya de una Recomendación, sino de una verdadera Decisión.

Considerando que la Recomendación adoptada no se refiere a los deberes de diligencia en relación a los objetivos del Tratado;

que ésta formula únicamente obligaciones de resultado, al prescribir que los Estados miembros velen por la aplicación adecuada del párrafo tercero del artículo 70;

que los Estados continúan siendo totalmente libres para elegir las medidas, que se dejan a su discreción, a condición de que sean conformes con los objetivos enunciados;

que, por lo demás, el demandante ha dejado sin precisar en qué ha limitado la Alta Autoridad la elección de los medios.

Considerando, en consecuencia, que la Recomendación impugnada, lejos de constituir una Decisión, responde a los principios del párrafo tercero del artículo 14 del Tratado y no justifica que exista desviación de poder.

B. *EN PARTICULAR*

1. Considerando que el demandante formula en relación con el artículo 1 de la Recomendación dos motivos de impugnación diferentes:

a) Considerando, por una parte, que le reprocha que en su apartado 1, y en contra del Tratado, asignara a los Gobiernos, basándose en el párrafo tercero del artículo 70, el deber de adoptar todas las medidas generales o particulares que permitan que los productores y consumidores del carbón y de acero puedan ejercer un «control previo» para comprobar si se respetan en materia de transportes de carbón y de acero las prescripciones de los párrafos primero y segundo de dicho artículo.

Considerando que este motivo es infundado, ya que la Recomendación adoptada se limita a requerir que los Estados miembros prescriban, según el citado párrafo tercero, que 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.

b) Considerando, por otra parte, que el demandante sostiene que los objetivos atribuidos por la Recomendación a las prescripciones del párrafo tercero del artículo 70 del Tratado, desbordan los objetivos que los párrafos primero y segundo formulan de manera expresa y, según el demandante, limitativa;

que, en especial, la inclusión de los fines enumerados en el párrafo tercero del artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias y de los fijados en los artículos 2 a 5 y en el artículo 60 del Tratado sobrepasa, por su naturaleza y alcance, el marco de aplicación del artículo 70.

Considerando que es preciso examinar por separado los motivos que se refieren a los apartados 1 y 2 del artículo 1 de la Recomendación, respectivamente.

i) Considerando, en lo que se refiere al apartado 1 del artículo 1 de la Recomendación y, más en particular, a la letra a) de esta disposición, que la letra b) del artículo 4, que prohíbe *generalizar* toda discriminación, y menciona, de manera expresa, los transportes, constituye el principio de base de los párrafos primero y segundo del artículo 70; que, así pues, la remisión a esta disposición de principio está perfectamente justificada.

Considerando que la Recomendación pudo, válidamente, mencionar los objetivos trazados en el párrafo tercero del artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias;

que, efectivamente, este texto sólo es temporal en lo que se refiere al procedimiento de su realización;

que, no obstante, es permanente en lo que se refiere a los principios que en el mismo se establecen.

ii) Considerando, en relación con la remisión que el apartado 2 del artículo 1 de la Recomendación hace a los artículos 2 a 5 del Tratado, que no procede ver en el párrafo tercero del artículo 70 del Tratado un régimen autónomo que sirva únicamente a los objetivos previstos en los párrafos primero y segundo, en concreto, a la aplicación a los transportes de carbón y de acero de precios comparables a los usuarios que se hallen en situaciones comparables, con el fin de evitar las discriminaciones en la materia;

que en el texto del párrafo tercero del artículo 70 no hay nada que denote que esta disposición sólo esté dirigida a controlar las obligaciones establecidas en los párrafos primero y segundo de dicho artículo;

que los tres primeros párrafos de este artículo establecen tres obligaciones complementarias que tienen por objeto, cada una bajo un aspecto diferente, eliminar algunos obstáculos en el mercado común, y a garantizar un funcionamiento de éste según los principios establecidos por el Tratado;

que según el Derecho y la Jurisprudencia, las disposiciones del Tratado forman un todo, completándose y sustituyéndose recíprocamente;

que de estas observaciones debe deducirse que el párrafo tercero del artículo 70, lejos de tener una aplicación restringida y limitada, ha de producir sus efectos respecto a los transportes en el marco del sistema general del Tratado y del funcionamiento del mercado común del carbón y el acero, tal como se definen, en especial, en los artículos 2 a 5 del Tratado.

Considerando que el demandante reprocha más en particular al apartado 2 del artículo 1 de la Recomendación el haberle atribuido una misión en la aplicación,

especialmente, del artículo 60 del Tratado, habiéndole impuesto, así, una obligación de cooperar que no encuentra fundamento en el texto del Tratado;

que este motivo no puede acogerse;

que, en efecto, la disposición impugnada se inspira en el párrafo primero del artículo 86 del Tratado, que obliga a que los Estados miembros faciliten a la Comunidad el cumplimiento de su misión;

que, lejos de imponer a los Estados miembros deberes nuevos, el apartado 2 del artículo 1 de la Recomendación sólo tiene por objeto el de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y, de manera más particular, el de facilitar a la Alta Autoridad el cumplimiento de su misión en el marco del artículo 60 del Tratado;

que los Estados miembros no pueden obstaculizar el cumplimiento de esta misión por la forma en que adopten las medidas previstas en el apartado 1 del artículo 1 de la Recomendación;

que, por otra parte, del párrafo quinto del artículo 70 se desprende que, si bien la política comercial de transportes continúa estando sometida al poder legislativo o reglamentario de cada uno de los Estados miembros, esta competencia general experimenta las restricciones que se derivan no sólo de las obligaciones especificadas en el artículo 70, sino también de las «demás disposiciones» del Tratado;

que, si bien es cierto que las listas sujetas a publicación según la letra a) del apartado 2 del artículo 60 del Tratado no engloban los costes de transporte como elemento constitutivo del precio, el conocimiento de estos costes se revela como necesario para el ejercicio del derecho que la letra b) de este apartado reserva a las empresas, de adaptar el precio que han expresado al precio expresado por otras empresas que sea menos elevado;

que, en efecto, el carácter secreto de las excepciones a las tarifas publicadas, concedidas a determinadas empresas, despoja a aquéllas de toda utilidad y amenaza con falsear los cálculos establecidos por los competidores sobre la base de tarifas que, normalmente, podrían considerar como efectivas y aplicadas.

Considerando, por tanto, que la Alta Autoridad tiene fundamentos para estimar que la obligación de garantizar una publicidad adecuada de los precios de transporte está

comprendida en su misión general de asegurar la realización de los objetivos establecidos por el Tratado y que tiene derecho a exigir que los Estados miembros respeten esta misión, adoptando las medidas previstas en el apartado 1 del artículo 1 de la Recomendación.

Considerando, pues, que la Alta Autoridad estaba facultada al asignar como fin de la Recomendación impugnada la realización de los objetivos del artículo 60.

Considerando que de esta afirmación se deduce el corolario de que lo mismo debe ocurrir respecto a las Decisiones de aplicación adoptadas por la Alta Autoridad basándose en este artículo.

2. Considerando que el demandante critica que el artículo 2 de la Recomendación no reconozca la soberanía de los Estados miembros, obligándoles a adoptar todas las medidas necesarias para, mediante controles y sanciones, hacer respetar las disposiciones legislativas existentes o que se creasen con el fin de alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1.

Considerando, sin embargo, que las medidas que los Estados miembros deben adoptar para cumplir las obligaciones derivadas del artículo 70 del Tratado y que se indican en el artículo 1 de la Recomendación amenazarían con quedar sin efecto a falta de un control de su ejecución o de sanciones coercitivas;

que, por tanto, su previsión constituye el complemento lógico e inevitable de las obligaciones impuestas a los Gobiernos, a quienes incumbe de pleno derecho la obligación no sólo de atender a los fines del artículo 70, sino, además, de asegurar la ejecución de los mismos.

3. Considerando que el demandante sostiene que la fijación del plazo de ejecución concedido a los Gobiernos por el apartado 1 del artículo 4 de la Recomendación:

a) bien, implica que los artículos 1 y 2 de la Recomendación imponen a los Estados miembros nuevas obligaciones que serían nulas al carecer de base legal, ocasionando, así, la nulidad del apartado 1 del artículo 4;

b) bien, sólo tendría por objeto la ejecución de las obligaciones preexistentes, cuyo incumplimiento únicamente podría determinarse en virtud del artículo 88.

Sobre la letra a)

Considerando que este razonamiento confunde la creación de una nueva obligación con la concretización de una obligación preexistente;

que en este caso se trata de esta última hipótesis;

que es lógico que semejante concretización implique igualmente la fijación de un plazo.

Sobre la letra b)

Considerando que la fijación de un plazo no asimila la Recomendación adoptada a la fase de iniciación del procedimiento del artículo 88;

que, en efecto, el procedimiento de este artículo no se pone en marcha *ipso iure* por el transcurso de un plazo, sino que supone que el examen de la situación ha llevado a la Alta Autoridad a «estimar» que existe un incumplimiento;

que la determinación de tal incumplimiento queda excluida en este caso, a favor de los Gobiernos, ya que el término establecido para la ejecución de su obligación aún no ha transcurrido.

4. Considerando que el demandante estima que el hecho de que el apartado 2 del artículo 4 de la Recomendación prescriba que los Gobiernos de los Estados miembros comuniquen a la Alta Autoridad antes del 31 de octubre de 1961 el contenido de las medidas que éstos tomen en ejecución de la Recomendación adoptada, constituye una violación del Tratado.

Considerando que esta previsión únicamente debe permitir una confrontación de los puntos de vista de la Alta Autoridad con los de los Estados miembros en un plano no contencioso;

que, concebido con el carácter de colaboración entre partes, este procedimiento no puede ser lesivo para el demandante, de manera que, en el fondo, no puede dar lugar a objeción alguna del Tribunal de Justicia.

Considerando que los motivos presentados contra el artículo 4 son infundados.

COSTAS

Considerando que a tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento del Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas;

que, por haber sido desestimados los motivos alegados por la parte demandante, procede condenarla en costas.

Vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las alegaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

vistos los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 14, 15, 33, 60, 70, 86, 88 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero;

visto el artículo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

desestimando cualesquiera otras pretensiones más amplias o contrarias, decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) Condenar en costas a la parte demandante.

Pronunciada en Luxemburgo, a 12 de julio de 1962.

Donner Riese Rossi

Delvaux Hammes Trabucchi Lecourt

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 1962.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
A.M. Donner