

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MAURICE LAGRANGE  
presentadas el 5 de noviembre de 1960 \*

Índice

I.	Hechos . . . . .	30
II.	Procedimiento y admisibilidad . . . . .	31
	A. Intervención . . . . .	31
	B. Admisibilidad de las pretensiones de anulación . . . . .	33
	C. Admisibilidad de las demás pretensiones de la demanda . . . . .	35
III.	En cuanto al fondo . . . . .	38
	A. ¿Es la prima de puesto una subvención prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado? . . . . .	38
	1. Interpretación de la letra c) del artículo 4 . . . . .	38
	2. Aplicación al caso de autos . . . . .	42
	B. ¿Es posible una compensación? . . . . .	47
	Conclusión final . . . . .	48

\* Lengua original: francés.

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

## **I. Hechos**

Como este Tribunal sabe, el presente litigio es consecuencia de otro que ya hubo entre la demandante y la Alta Autoridad, el cual dio lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1959 por la que se declaraba la inadmisibilidad del recurso.

En lo que respecta a la exposición del asunto tal como se presentaba durante los primeros debates y a los motivos por los que se declaró la inadmisibilidad del primer recurso, me permitiré simplemente remitirme a mis conclusiones (17/57, Rec. 1958-1959, pp. 31 a 41; una traducción en la lengua de procedimiento se publicó en las páginas 31 a 41 de la edición neerlandesa) y a la sentencia (páginas 14 y siguientes de la edición neerlandesa), que es totalmente conforme a las conclusiones.

Sólo recordaré que, tras declarar que la Alta Autoridad no había tomado ninguna Decisión en virtud del artículo 88 en la que hiciese constar que el Gobierno alemán había incumplido una de sus obligaciones (la única Decisión que habría podido tomar en aquel caso) y que, por consiguiente, a falta de tal Decisión, procedía declarar la inadmisibilidad del recurso con arreglo al artículo 33, este Tribunal desestimó también las pretensiones subsidiarias basadas en el artículo 35, debido a que no se había cumplido la formalidad exigida por este

artículo de requerir a la Alta Autoridad que tomase una Decisión.

La asociación demandante sacó consecuencias muy literales de la sentencia de este Tribunal y, el 9 de marzo de 1959, dirigió a la Alta Autoridad un escrito que, tras recordar brevemente la argumentación mantenida anteriormente, terminaba así:

«Con arreglo al artículo 35 del Tratado CECA, solicitamos, por consiguiente, que haga constar que, al financiar la prima de minero con fondos públicos, la República Federal ha incumplido una obligación que le incumbía en virtud del Tratado.»

El 30 de abril de 1959, la Alta Autoridad respondió a la demandante con una negativa, basada en dos motivos:

1) Dado que los efectos de la financiación pública de la prima de minero fueron

«eliminados por el hecho de que el Gobierno federal suspendió el pago de una subvención gubernamental permitida por el Tratado y destinada al seguro de vejez de los mineros»,

la solicitud de la demandante se refiere

«a una cuestión abstracta de interpretación de la letra c) del artículo 4 del Tratado, cuestión que la Alta Autoridad no puede considerar que tenga suficiente interés»

para la asociación «en el sentido del artículo 35»;

2) La Alta Autoridad mantiene su punto de vista de que

«la situación creada por el Gobierno de la República Federal no es incompatible con el Tratado mientras se satisfagan los requisitos de hecho establecidos en el escrito de la Alta Autoridad de 21 de junio de 1957»,

lo que

«sucede actualmente. Por lo tanto, no es legalmente posible adoptar una Decisión contra la República Federal de Alemania en virtud del párrafo primero del artículo 88 del Tratado».

Por consiguiente, se desestima la solicitud por falta de interés legítimo y, con carácter subsidiario, en cuanto al fondo.

La demandante interpuso un recurso ante este Tribunal que fue registrado en la Secretaría el 5 de junio de 1959 y en el que se dice:

«Mediante la presente demanda se interpone recurso contra la denegación de la Alta Autoridad de adoptar, en el plazo fijado, la Decisión solicitada por la parte demandante».

Por tanto, el procedimiento que se sigue es el del artículo 35, que es el único posible en el caso de autos: el hecho de que la Alta Autoridad respondiese al requerimiento carece de importancia, dado que no adoptó la Decisión que se le pedía que tomase con arreglo al artículo 88. Poco importa que la denegación sea explícita o implícita, como se declaró en la sentencia de 23 de abril de 1956 (asuntos acumulados 7/54 y 9/54,

Rec. 1955-1956, p. 53), a la que ya me referí en mis primeras conclusiones en el presente asunto (Rec. 1958-1959, p. 39).

El 11 de diciembre de 1959, el Gobierno federal presentó una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la Alta Autoridad, parte demandada. Esta intervención fue admitida mediante auto del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1960.

## II. Procedimiento y admisibilidad

En primer lugar debo examinar algunas cuestiones de procedimiento y de admisibilidad.

### A. INTERVENCIÓN

Empezaré con el tema de la *intervención*. Hay un problema a este respecto debido a que la postura jurídica de la parte coadyuvante es muy diferente, no sólo de la de la parte cuyas pretensiones discute (lo que es normal), sino también de la de la parte en cuyo apoyo interviene, en el presente asunto, la demandada.

La Alta Autoridad se limita a señalar el hecho, invocando la máxima *non tali auxilio*, pero sin oponerse, por vía de excepción, a la discusión de la tesis de la parte coadyuvante.

Por su parte, la demandante hace referencia al apartado 5 del artículo 93 del Reglamento de Procedimiento, a tenor del cual:

«el coadyuvante aceptará el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención»,

y contempla el supuesto de una desestimación de oficio por parte del Tribunal de Justicia de la alegación principal de la demanda de intervención. No obstante, afirma que lo lamentaría, pues preferiría una decisión expresa de este Tribunal sobre todos los aspectos del litigio.

Comparto la opinión de que el Tribunal de Justicia debe entrar en el debate en cuanto al fondo en su totalidad, sin perjuicio, evidentemente, de la cuestión de la admisibilidad del recurso, cuestión que examinaré en breve.

En efecto, la intervención debe tener lugar en apoyo de las *pretensiones* de las partes, lo que sucede en el presente asunto: el Gobierno federal apoya las pretensiones de la Alta Autoridad de que se desestime el recurso.

Por supuesto, puede haber dudas sobre si la parte coadyuvante tiene derecho a plantear *motivos* (si apoya al demandante) o *excepciones* (si apoya al demandado) que no haya presentado la parte principal. Esta delicada cuestión había sido examinada por mi colega, el Sr. Roemer, en sus conclusiones sobre la intervención del Gobierno del Gran Ducado en los citados asuntos acumulados 7/54 y 9/54 (Rec. 1955-1956, p. 159 de la edición neerlandesa). No obstante, el Tribunal de Justicia no se pronunció.

Por mi parte, considero que la parte coadyuvante no puede, en principio, plantear nuevos motivos o excepciones, ya que la parte principal debe seguir siendo la que dirija el procedimiento. Esta es, evidentemente, la norma que aplica el apartado 5

del artículo 93 del Reglamento de Procedimiento; desde luego, no podría admitirse que la parte coadyuvante, si ha presentado su demanda de intervención hacia el final de la fase escrita, pueda presentar en ese momento un motivo que la propia parte principal ya no tenga derecho a plantear por haber finalizado el plazo señalado. Sin embargo, ello no impide que pueda presentarse un motivo, incluso uno nuevo, si es de *orden público*, ya que el Tribunal de Justicia en ese caso tiene que examinarlo de oficio. Y, evidentemente, en apoyo de las pretensiones de la parte a la que apoya, la parte coadyuvante es libre de presentar cualquier alegación, tanto de hecho como de Derecho, que considere oportuna, aun cuando sea diferente o incluso opuesta a la de la parte principal; el interés especial que la parte coadyuvante tiene que justificar debe permitirle presentar su punto de vista de forma independiente.

Ahora bien, en el caso de autos, la parte coadyuvante apoya las pretensiones de la demandada de que se desestime el recurso. No propone excepciones que no haya propuesto la propia demandada. En cuanto al fondo, mantiene, como la demandada, que no procede que la Alta Autoridad haga constar, con arreglo al artículo 88, un incumplimiento por parte del Gobierno federal por haber mantenido la asignación de la prima de puesto financiada con fondos públicos. Difiere de la Alta Autoridad sólo en que considera que la prima de puesto, tal como ha sido establecida y es asignada, no constituye una subvención prohibida en virtud de la letra c) del artículo 4, mientras que la Alta Autoridad, a pesar de que a este respecto tiene una opinión contraria, admite la posibilidad

legal de una compensación adecuada y considera que dicha compensación existe realmente.

Ahora bien, es evidente que la solución del litigio entre la demandante y la Alta Autoridad supone necesariamente una *definición previa de postura* sobre si una prima de puesto financiada con fondos públicos es compatible con la letra c) del artículo 4. Dicho de otro modo, aunque el Gobierno federal no hubiese intervenido como parte coadyuvante, el Tribunal de Justicia debía haber examinado de oficio esa cuestión; el litigio entre la demandante y la Alta Autoridad obliga, en efecto, a pronunciarse sobre el alcance de la prohibición prevista por la letra c) del artículo 4 en lo que respecta a las subvenciones, y sobre la aplicación de los principios así establecidos a los hechos de que se trata. No puede pretenderse resolver la cuestión de si (y hasta qué punto o en qué circunstancias) una «subvención prohibida», considerada en abstracto, puede compensarse legalmente si no se tiene, en primer lugar, un concepto claro de lo que es una «subvención» en el sentido del artículo 4; si este examen llevase a la conclusión de que la medida de que se trata, en las circunstancias en que fue adoptada, no respondía a la definición legal y no constituía una subvención prohibida, es obvio que el acuerdo de las partes en sentido contrario no podría impedir al Tribunal de Justicia sacar las consecuencias de la conclusión a la que así había llegado y sustituir este motivo de desestimación por el invocado por el demandado. En resumen, los vínculos de hecho, como los vínculos jurídicos entre ambos problemas son demasiado estrechos para que sea posible separarlos. Por tanto, considero que no hay ningún obstáculo procesal que se

oponga al examen del fondo de la postura jurídica elegida con carácter principal por el Gobierno federal para apoyar la defensa de la Alta Autoridad.

#### B. ADMISIBILIDAD DE LAS PRETENSIONES DE ANULACIÓN

Ahora examinaré las excepciones de inadmisibilidad que la Alta Autoridad opuso al recurso. Este examen será rápido, ya que la mayoría de las cuestiones que se plantean a este respecto han sido resueltas por la jurisprudencia de este Tribunal.

En primer lugar, resulta de dicha jurisprudencia, especialmente de la sentencia en los citados asuntos acumulados 7/54 y 9/54, que los recursos interpuestos por las empresas o asociaciones de empresas con arreglo al artículo 35 se rigen, en cuanto a las condiciones de admisibilidad, por las normas del artículo 33. En lo que respecta, concretamente, a las condiciones referentes al carácter, general o individual, de la Decisión, éstas deben apreciarse *a la luz de la Decisión que, según la parte demandante, la Alta Autoridad tenía que haber adoptado*, es decir, en el presente asunto, como en los asuntos 7/54 y 9/54, una Decisión por la que se hiciera constar que un Estado había incumplido una de sus obligaciones.

Por otra parte, este Tribunal ha rechazado las sugerencias de sus Abogados Generales, unas en sentido favorable a las asociaciones, otras en sentido desfavorable a las empresas, en cuanto a la posibilidad de reconocer que una Decisión única tenga carácter mixto, bien mediante la adopción de un criterio de relatividad (una misma Decisión que pueda, por ejemplo, tener carácter individual respecto a una asocia-

ción y carácter general respecto a una empresa), o bien separando diferentes partes de la Decisión (por ejemplo, una Decisión de autorización y la reglamentación comercial que ésta autorice); véase, para el primer caso, la sentencia Fedechar, 8/55, y, para el segundo caso, la sentencia Nold, 18/57. En el presente asunto, la Decisión impugnada es la denegación de hacer constar un incumplimiento por parte de un Gobierno: es una Decisión individual por naturaleza.

Por último, no me parece dudoso que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia lleve también a reconocer en el caso de autos que la Decisión «afecta» a la asociación demandante.

El paso decisivo a este respecto se dio en la sentencia en los asuntos acumulados 7/54 y 9/54 por medio de una *separación* entre la primera parte de la frase que figura en el párrafo segundo del artículo 33:

«Las empresas o las asociaciones contempladas en el artículo 48 podrán interponer [...] recurso contra las decisiones y recomendaciones individuales»,

y las palabras siguientes: «que las afecten».

La operación se hace en dos tiempos: primero, se examina si, objetivamente, la Decisión tiene carácter individual; luego, si se reconoce dicho carácter, hay que determinar si la Decisión «afecta» a la parte demandante, y esto debe hacerse inspirándose en el concepto de interés que, aunque no está expresado en el Tratado, es esencial en el recurso de anulación, tal como éste se entiende en los seis países de la Comunidad.

Evidentemente, no se trata de cualquier interés; la palabra «afecta» es lo bastante fuerte por sí misma y parece equivalente al «interés directo» que a menudo se exige en los Derechos nacionales. Es al Tribunal de Justicia a quien corresponde pronunciarse, en cada caso, sentando poco a poco su jurisprudencia.

Ahora bien, ésta parece evolucionar de un modo cada vez más liberal; en los asuntos acumulados 7/54 y 9/54, el interés del *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises* era manifiesto y muy directo, porque el efecto de la Decisión impugnada era imponer a las empresas de ese grupo una carga suplementaria de 8 francos por cada tonelada de carbón que consumieran.

En el asunto Nold, 18/57, la parte demandante era una de las empresas sujetas a la normativa comercial cuya legalidad impugnaba; a este respecto, la Decisión que había autorizado dicha normativa la «afectaba».

Por último, en la sentencia de 15 de julio de 1960, *Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France* y otros (asuntos acumulados 24/58 y 34/58), este Tribunal declaró la admisibilidad del recurso formulado por las demandantes contra el mantenimiento de determinadas tarifas especiales en Alemania que beneficiaban al transporte de carbón siderúrgico y de cuyo beneficio se había excluido a las demandantes; en esa sentencia se decía que considerando

«que las demandantes y las empresas alemanas que se benefician de las tarifas controvertidas son competidoras, ya que ejercen en el mercado común la misma actividad de producción, venden los mis-

mos productos y se abastecen de combustibles minerales en las mismas fábricas; que, por consiguiente, la Decisión impugnada, al permitir el mantenimiento de tarifas reducidas, *que podrían influir en esa competencia*, afecta a las empresas demandantes en el sentido del párrafo segundo del artículo 33 del Tratado».

Las circunstancias del presente asunto me parecen muy similares; las empresas agrupadas en la asociación demandante son, evidentemente, competidoras de las empresas alemanas que son objeto de la medida impugnada. Si, como mantiene la demandante (y esto sólo puede comprobarse examinando el fondo del litigio), la prima de puesto constituye una subvención destinada a impedir arbitrariamente que el nivel de los precios del carbón alemán se establezca al precio del mercado, tal situación «podría influir en la competencia», utilizando las palabras de la sentencia de 15 de julio de 1960, no en la «competencia» en general e *in abstracto*, sino, muy concretamente, en la situación de competencia, cuya existencia no se discute, entre las explotaciones hulleras de Limburgo y las alemanas.

En cuanto a la cuestión de si esta jurisprudencia liberal debería corregirse a la luz del artículo 173 del Tratado CEE, que es lo que la Alta Autoridad sugiere discretamente a este Tribunal, opino que no es de utilidad profundizar en ella. El sistema adoptado a este respecto por los Tratados de Roma es, efectivamente, muy distinto al del Tratado de París; es más amplio en algunos aspectos y más estricto en otros, lo que se explica por la considerable diferencia de la estructura básica de las relaciones entre las autoridades comunitarias y los particulares

en uno y otro caso. Además, la sentencia de 15 de julio de 1960 no da ningún paso en esta dirección.

#### C. ADMISIBILIDAD DE LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Aún tengo que explicarme sobre la excepción de inadmisibilidad especialmente opuesta por la Alta Autoridad a una parte de las pretensiones de la demanda, es decir, a todas las que no se refieren a la anulación de la Decisión impugnada. A pesar de que esta cuestión sólo tiene interés en la medida en que se estime el recurso, la examinaré ahora a los efectos oportunos.

Las pretensiones de la demanda son que el Tribunal de Justicia:

«Anule la Decisión impugnada.

*Declare que la Alta Autoridad debe hacer constar mediante una Decisión que al financiar con fondos públicos una prima exenta de impuesto concedida a los mineros de fondo, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, y que, por tanto, debe anular dicha medida.*

Adopte cualquier otra resolución que estime necesaria.»

La Alta Autoridad estima que, dado que se trata de un recurso de anulación, el Tribunal de Justicia sólo puede, en su caso, declarar la anulación de la Decisión impugnada, sin más.

Esto me parece correcto: el órgano jurisdiccional que entiende de un recurso de anu-

lación no tiene facultad conminatoria y no puede sustituir a la autoridad ejecutiva, que, por imperativo legal,

«estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la Decisión de nulidad»,

a tenor del artículo 34. El Tribunal de Justicia, únicamente, a estos efectos,

«remitirá el asunto a la Alta Autoridad».

Es verdad que dicha remisión, con arreglo al procedimiento seguido hasta ahora, no es objeto de ninguna mención expresa en el fallo de las sentencias de anulación. Pero ello no es necesario; la remisión se desprende con suficiente claridad de la notificación de la sentencia que se hace a la Alta Autoridad, parte demandada, con arreglo al apartado 2 del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento.

Otra cosa, naturalmente, es una *anulación parcial*, ya sea dividida (por ejemplo, la anulación de *algunas* de las disposiciones impugnadas) o indivisa (anulación «en la medida en que [...]»).

En cuanto a los *efectos jurídicos* de la anulación, evidentemente son muy distintos según los casos: desde la simple insuficiencia de motivación, puramente formal, hasta el reconocimiento de un defecto sustancial que excluya cualquier posibilidad de adoptar una medida semejante, una sentencia puede implicar toda una gama de efectos diferentes. Ahora bien, en el caso de autos, habría que analizar muy de cerca la situación jurídica que resultaría de una sentencia de anulación.

En efecto, como sucede en los asuntos acumulados 7/54 y 9/54, la Decisión impugnada, sea implícita o explícita, tiene por objeto la «denegación» por parte de la Alta Autoridad de «hacer constar mediante una Decisión motivada» que un Gobierno «ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado».

¿Resulta de esto que, si el Tribunal de Justicia anula la Decisión impugnada, la Alta Autoridad, únicamente por la fuerza de la cosa juzgada, se encontrará, inmediatamente y sin más examen ni formalidades, en la *obligación* de «hacer constar el incumplimiento mediante una Decisión motivada», cuyos motivos, además, no puedan ser sino una repetición de los de la sentencia?

Por supuesto que no es así en todos los casos. No hay que olvidar que la constatación del incumplimiento de un Estado es objeto de una disposición especial del Tratado, el artículo 88, que tiene dos particularidades: la primera es la necesidad de una formalidad previa (debe haberse ofrecido al Estado en cuestión la posibilidad de presentar sus observaciones); la segunda es que el recurso de que dispone contra la Decisión en la que se hace constar el incumplimiento y en la que se señala un plazo para proceder al cumplimiento de su obligación es un recurso de plena jurisdicción, lo que implica que la Alta Autoridad goza de una facultad absoluta de apreciación en cuanto a la constatación del incumplimiento: sus facultades, como las del Tribunal de Justicia, rebasan, por tanto, el ámbito del procedimiento de anulación.

En cuanto al primer punto, es evidente que una declaración de anulación respecto al recurso de un tercero no puede privar al Estado de su derecho a presentar observaciones. No obstante, en el presente asunto, puede considerarse que esto no es necesario, no sólo porque el Gobierno federal interviene en este litigio, sino también porque la formalidad prevista en el artículo 88 ya se ha cumplimentado (el 2 de mayo de 1956) y porque, desde entonces, el Gobierno federal ha tenido total libertad para presentar sus observaciones y ha usado ampliamente dicha libertad, como atestigua el voluminoso intercambio de correspondencia que ha mantenido con la Alta Autoridad.

En cuanto al segundo punto, podría ocurrir que la constatación del incumplimiento no dependiese exclusivamente de consideraciones de mera legalidad: las obligaciones de los Estados, especialmente las que resultan del artículo 86, están definidas de tal manera que una posible infracción de las mismas no queda concretada necesariamente por la constatación de una ilegalidad; basta pensar, por ejemplo, en la infracción del compromiso consistente en

«adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para [...] facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión».

Así pues, pueden perfectamente imaginarse casos en que un tercero obtuviese la anulación de una Decisión por la que la Alta Autoridad se negara a actuar en virtud del artículo 88, basada en motivos de Derecho que el Tribunal hubiese declarado erróneos,

mientras que dicha denegación podría justificarse por otras consideraciones de Derecho o de hecho.

Sin embargo, una vez más, esto no ocurre en el presente asunto: si se acogiese la alegación de la demandante, ello significaría que, dado que una prima de puesto financiada con fondos públicos es *en sí* incompatible con el mercado común y, por tanto, está prohibida por la letra c) del artículo 4, sin compensación posible, tanto su instauración como su mantenimiento constituyen, por parte del Estado miembro, un incumplimiento de sus obligaciones, en este caso de las obligaciones que se mencionan en el apartado 2 del artículo 86:

«Los Estados miembros se comprometen a abstenerse de toda medida incompatible con la existencia del mercado común a que se refieren los artículos 1 y 4.»

Por tanto, el efecto de la sentencia de anulación sería, en el caso de autos, el que espera la demandante, a saber, la obligación por parte de la Alta Autoridad de hacer constar el incumplimiento, a menos, evidentemente, que el propio Gobierno federal adopte en breve las medidas necesarias para hacer que esa constatación carezca de objeto.

Pero cualesquiera que sean los efectos de una posible Decisión de nulidad, no corresponde al Tribunal de Justicia transformarlos en mandamientos por su parte; es al ejecutivo a quien corresponde deducir esos efectos y adoptar las medidas adecuadas, con arreglo al artículo 34.

### III. En cuanto al fondo

Examinaré ahora el fondo del asunto.

Lógicamente, debe examinarse en primer lugar si el establecimiento de una prima de puesto, exenta de impuestos y financiada con fondos públicos, constituye o no una «subvención o una ayuda prohibida» por la letra c) del artículo 4; es en este punto, sobre el que están de acuerdo la demandante y la Alta Autoridad, donde ambas difieren del Gobierno federal. En segundo lugar, consideraré si, en caso de que se desestime la alegación del Gobierno federal, es legalmente posible admitir una compensación en forma de un nuevo gravamen impuesto a las empresas y, en caso afirmativo, si esa compensación es adecuada y completa en el presente asunto: ahí es donde la demandante no está de acuerdo con la Alta Autoridad.

*A. ¿ES LA PRIMA DE PUESTO UNA SUBVENCIÓN PROHIBIDA POR LA LETRA C) DEL ARTÍCULO 4 DEL TRATADO?*

En cuanto al primer punto, no me propongo recoger todos los argumentos presentados en apoyo de ambos puntos de vista, que fueron tan ampliamente desarrollados en la fase escrita y tan elocuentemente comentados en la fase oral. En primer lugar, me gustaría, simplemente, tratar de determinar el significado de las disposiciones prohibitorias de la letra c) del artículo 4, tal como deben interpretarse a la luz de otras disposiciones del Tratado, especialmente del artículo 67. Después, consideraré si la medida adoptada por el Gobierno federal entra o no en el ámbito de la prohibición.

#### 1. Interpretación de la letra c) del artículo 4

Recordemos el texto del artículo 4:

«Se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedarán por consiguiente suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad, en las condiciones previstas en el presente Tratado:

[...]

c) las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma;

[...]»

En su sentencia en los asuntos acumulados 7/54 y 9/54, el Tribunal de Justicia declaró que

«las disposiciones del artículo 4 se bastan a sí mismas y son inmediatamente aplicables cuando no se repiten en ninguna parte del Tratado;

– que, por el contrario, cuando las disposiciones del artículo 4 son contempladas, recogidas o reguladas en otras partes del Tratado, los textos que se refieren a una misma disposición deben considerarse en conjunto y aplicarse simultáneamente».

Un ejemplo de aplicación autónoma, sin interferencia de ninguna otra disposición del Tratado (aparte de las disposiciones transitorias), es la prohibición de los derechos de aduana y de las restricciones cuan-

titativas mencionadas en la letra a). Un ejemplo de aplicación simultánea con otras disposiciones del Tratado es la prohibición de las prácticas restrictivas tendentes al reparto o a la explotación de los mercados, establecida en la letra d), prohibición cuyas normas se especifican en el artículo 65. Lo mismo puede decirse de las disposiciones de los artículos 60 y 70 relativos a las discriminaciones en materia de precios y de condiciones de transporte en relación con la prohibición establecida en la letra b) del artículo 4. En estos dos casos [letras b) y d)], la prohibición que figura en el artículo 4 parece ser el enunciado de un principio cuyas modalidades de aplicación están fijadas por disposiciones especiales en el Título III.

¿Qué ocurre a este respecto con la prohibición de la letra c) que nos ocupa? No está «recogida» ni «regulada» en otras disposiciones del Tratado, como sucede con la prohibición de las discriminaciones en materia de precios o de las prácticas restrictivas. *Por lo tanto, es válida por sí misma.*

Es cierto que otras disposiciones del Tratado tienen una relación más o menos estrecha con ella. Esto ocurre, especialmente, con el artículo 67, y desde varios puntos de vista: en primer lugar, en ambos casos se trata de una acción de un Estado miembro; en segundo lugar, también en ambos casos dicha acción se refiere al incumplimiento de las condiciones de competencia; por último, en el apartado 3 del artículo 67 se menciona la expresión «gravámenes especiales», que también figura en la letra c) del artículo 4.

No obstante, las normas establecidas en ambos casos son muy diferentes: mientras que la letra c) del artículo 4 prevé una prohibición pura y simple, cuya infracción coloca automáticamente al Estado que la comete en situación de violación de pleno derecho del Tratado, el artículo 67, por un lado, sólo se refiere a la acción de un Estado miembro «que pudiere *repercutir sensiblemente* en las condiciones de competencia», lo que deja un margen de apreciación igualmente «sensible», por otro lado, sólo confiere a la Alta Autoridad la facultad de «autorizar» o de «dirigir recomendaciones» y, por último, hace depender las condiciones de intervención de la Alta Autoridad de los *efectos* previsibles de la acción del Estado, según que esa acción pueda aumentar, de un modo que no sea cambiando los rendimientos, las diferencias en los costes de producción, o, por el contrario, reducirlas. Si las reduce, el efecto no puede, en principio, falsear el juego del mercado común, sino que, por el contrario, lo facilita, y el poder de intervención de la Alta Autoridad se limita al caso de que exista discriminación en favor o en perjuicio de la industria del carbón o del acero del Estado de que se trate, en comparación con las demás industrias del mismo país.

Así pues, los supuestos contemplados en la letra c) del artículo 4 (subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o gravámenes especiales impuestos por ellos) sólo aparecen como *casos particulares* que forman parte del ámbito más vasto de las acciones de los Estados que pueden falsear las condiciones de competencia.

¿Por qué, entonces, un régimen tan diferente? Por dos razones que están, además, íntimamente relacionadas: primero, porque

en los casos contemplados en la letra c) del artículo 4, se trata de *intervenciones directas* en el funcionamiento del mercado común, intervenciones consideradas en sí contrarias a las *condiciones mismas de establecimiento* de dicho mercado común: por lo tanto, se consideran incompatibles con éste, sin que sea necesario probar, ni siquiera examinar, si, *de hecho*, la violación de las condiciones de competencia existe o cabe el riesgo de que se produzca; su existencia se presume por el nuevo hecho del objeto de la medida. Este es el mismo punto de vista que se aplica, por ejemplo, a los derechos de aduana, respecto de los cuales no se examina si tienen carácter protector o meramente fiscal: no existe mercado común si hay derechos de aduana internos. Del mismo modo, no existe un verdadero mercado común de una industria entre varios países si uno de ellos subvenciona su propia industria; las normas de competencia deben resultar únicamente de la adaptación de cada industria a las condiciones naturales, sin perjuicio, por supuesto, de que se tomen las medidas transitorias necesarias para que esa adaptación pueda efectuarse sin dificultades excepcionales, lo que constituye el objeto del Convenio relativo a las disposiciones transitorias, como se define en su artículo 1.

La segunda razón es que todo lo que se refiere al funcionamiento del mercado común, tanto la vigilancia de las normas que lo rigen (acción de policía) como la acción sobre la orientación de dicho mercado y las intervenciones que puedan ser necesarias a este respecto, ha sido objeto de una transferencia de competencia a las autoridades de la Comunidad, que, por otra parte, sólo pueden ejercerla en las condiciones y dentro de los límites que fija el

Tratado; *los Estados están desprovistos de competencia*. En cambio, los Estados siguen siendo competentes en los otros ámbitos: fiscalidad, seguridad social, etc., así como en el ámbito de la política económica y social general. De ahí la necesidad de una articulación, de la que el artículo 67 es uno de los principales ejemplos. La «acción de un Estado miembro» a que se refiere el artículo 67 debe incluir a cualquier acción en uno de estos ámbitos en los que no ha enajenado su soberanía, acción que, no obstante, puede tener efectos contrarios al Tratado en lo que respecta a las condiciones de competencia en el mercado común; pero entonces la competencia de las autoridades comunitarias sólo se ejerce de una manera más «discreta» para conseguir, sin interferir en las competencias nacionales y sin prohibir la medida misma, que cesen esos *efectos* contrarios al Tratado.

Esto lleva a la conclusión de que la letra c) del artículo 4 y el artículo 67 obedecen a normas muy diferentes y, si bien en ocasiones, puede parecer necesario referirse a uno para aclarar el otro, ello es sólo, por ejemplo, para determinar mejor un concepto común, como es el de «gravámenes especiales» que figura en ambas disposiciones: en la letra c) del artículo 4 y en el apartado 3 del artículo 67. La sentencia en los asuntos acumulados 7/54 y 9/54 no ha hecho otra cosa. Comienza recordando expresamente que:

«la letra c) del artículo 4 prohíbe los gravámenes especiales impuestos por los Estados miembros, cualquiera que sea su forma»,

después examina, con ayuda de diferentes disposiciones del Tratado, especialmente del artículo 67 en el que figura *in terminis*

la expresión «gravámenes especiales», qué sentido hay que dar a esta expresión y, para terminar, considera que, habida cuenta de los diferentes criterios resultantes, la medida controvertida

«no es un gravamen especial, abolido y prohibido por la letra c) del artículo 4 del Tratado».

Una vez recordado el marco legal en que se sitúa la prohibición de la letra c) del artículo 4, hay que tratar de hacerse una idea de lo que es una «subvención» en el sentido de esta disposición.

Las tres partes están de acuerdo en que es difícil dar una definición precisa e incuestionable de la palabra «subvención». Por mi parte, reconozco también esa dificultad. Sin embargo, parece que es posible hacerse una idea bastante clara si se tiene en cuenta el contexto que acabo de describir. Indudablemente, en primer lugar, hay que adoptar un punto de vista sobre todo económico, más que jurídico o incluso financiero: así, los términos «ayudas» y «gravámenes especiales» demuestran evidentemente el propio objeto del artículo 4 en su conjunto, que es crear las condiciones para el establecimiento del mercado común. En segundo lugar, hay una idea de *especialidad*: las palabras «subvenciones» y «ayudas» se oponen a la expresión «gravámenes especiales»: si el adjetivo «especial» no se ha añadido a las palabras «subvenciones o ayudas», es porque la especialidad es normalmente parte de la esencia de una subvención o de una ayuda, lo que no ocurre en el caso de un gravamen. En tercer lugar, hay que tener en cuenta a aquel a quien se *destina* la subvención: no hay que confundir al *bene-*

*ficiario de la prestación con el beneficiario de la subvención*, que pueden ser diferentes. Por último, es preciso considerar el *objeto real* de la medida para poder determinar su verdadero carácter.

La principal dificultad, señalada por la mayor parte de los autores o comentaristas que han estudiado estas cuestiones, se presenta cuando la medida, a pesar de surgir en el marco de una legislación general relativa a un ámbito reservado a la competencia de los Estados (fiscalidad, legislación social, etc.), sólo se refiere a la aplicación de dicha legislación a la industria del carbón o del acero. Este es el problema estudiado principalmente por Paul Reuter en el nº 197 de su obra (pp. 194 y 195) en un pasaje que se cita a menudo.<sup>1</sup>

Estoy de acuerdo con este autor en que, incluso cuando se considera «de hecho» y no «de Derecho», el criterio de especialidad no es suficiente; sin duda, el artículo 67 se redactó pensando en el efecto sobre el mercado común del carbón y del acero de la aplicación de *disposiciones de carácter general* adoptadas, por ejemplo, en materia fiscal. Pero creo, como Reuter, que no se puede excluir automáticamente de la competencia de los Estados miembros todo lo que, en una legislación de ese tipo, se refiere *especialmente* a la totalidad o a una parte de las industrias de la Comunidad, por ejemplo en forma de exenciones o, por el contrario, de gravámenes específicos; esto constituiría una extensión abusiva de la acción de la Comunidad a un ámbito

<sup>1</sup> *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953.

reservado a la competencia de los Estados. Por eso es necesario tener en cuenta otro criterio, no, como propone Reuter, un *criterio intencional* (están prohibidas, según él, «todas las medidas que prevén un gravamen o una ventaja especial, concedidas con el fin de falsear el juego de la competencia»), sino más bien, como he dicho, un criterio basado en el *objeto real* de la medida. Así pues, las ventajas sociales concedidas a los mineros no deben considerarse como un «gravamen especial» imputado a la industria minera *por la única razón* de que no se conceden a los trabajadores de las otras industrias; esto es así aunque esas ventajas particulares no sean del mismo tipo o de la misma cuantía en todos los países de la Comunidad: como el objeto es social, la medida sigue siendo de competencia nacional y sólo entra, en principio, por lo que respecta a la Comunidad, en el ámbito de aplicación del artículo 67 o del artículo 68. Lo mismo ocurrirá a la inversa, si la ley viniera a modificar, en un sentido favorable a las empresas, por ejemplo las *modalidades de financiación* de la Seguridad Social, incrementando la proporción del gravamen a cargo del Estado: no puede considerarse, por lo menos *a priori*, que eso constituya una ayuda o una subvención prohibida con arreglo a la letra c) del artículo 4, ya que, *en el marco de la legislación general y habida cuenta de los objetivos que ésta persigue*, puede haber razones válidas para prever normas de financiación especiales para las prestaciones concedidas a los trabajadores por cuenta ajena de una profesión determinada.

Pero la solución será diferente si se demuestra que, de hecho, el objeto real de la medida no es social, sino económico, y que consiste en imponer a las empresas gravá-

menes que no les corresponden normalmente o, por el contrario, en eximirlos de un gravamen con el que normalmente deben cargar: en ese caso, si se cumplen las demás condiciones, sobre todo la que se refiere a la especialidad, habría gravamen especial o subvención prohibida en el sentido de la letra c) del artículo 4.

## 2. *Aplicación al caso de autos*

Ahora trataré de aplicar estos conceptos al caso de la prima de puesto.

Esta es un subsidio, exento de impuestos y de cualquier exacción en concepto de seguros sociales, pagado por las empresas a los mineros de fondo y deducido del importe del impuesto sobre los salarios mediante retención a cuenta. El importe de las sumas pagadas en concepto de la prima se obtiene, por tanto, mediante deducción de las cantidades adeudadas al Estado por las empresas, lo que hace que, en realidad, y las partes están de acuerdo sobre este punto, la prima sea una prestación pagada por el Estado a los mineros de fondo. Dicha prima es objeto de una ley especial.

En principio, me parece indudable que se trata de un complemento de salario, de un elemento de la retribución. En efecto, la prima se pagó por razón del *empleo* al que se dedica el beneficiario: es la contraprestación de un servicio prestado por éste.

Pero, ¿es una subvención a la empresa, ya que ésta no carga con su coste?

Todo depende, a este respecto, del *objeto real* de la prima. Si ésta tiene carácter puramente social, independientemente de cualquier relación con la parte del coste de

producción correspondiente a la mano de obra, hay que responder que no: se trataría entonces de ese «salario social» del que ya se ha hablado.

Si, por el contrario, su finalidad es compensar parte de la carga del salario que corresponde pagar a la empresa, entonces es una subvención.

Ahora bien, si nos remontamos a la época en que se consideró el establecimiento de la prima de puesto (febrero de 1956), ¿con qué nos encontramos? La demanda de carbón era aún muy fuerte. El desarrollo de la producción y, aún más, la mejora de la productividad estaban más que nunca a la orden del día, mientras se manifestaba una creciente e inquietante falta de interés por el trabajo de minero: absentismo y numerosos ceses de mano de obra calificada que cada vez era más difícil reemplazar, fenómeno que, además, no era exclusivo de las minas alemanas. Por otra parte, el sistema de precios máximos iba a terminar el 31 de marzo y la Alta Autoridad no tenía intención de renovarlo, mientras que la asociación de productores del Ruhr y los sindicatos habían manifestado que era preciso aumentar los salarios en una media del 9% a partir del 15 de febrero.

«para evitar el riesgo de que los trabajadores de las minas se vayan a otros sectores industriales»,

lo que daría lugar a un aumento medio del precio del carbón de 3 DM por tonelada. Los productores consideraban también necesario otro aumento de 3 DM por tonelada

«para cubrir un déficit que existe desde hace mucho tiempo».

Esta situación fue comunicada oficialmente a la Alta Autoridad mediante escrito del Secretario de Economía de la República Federal de Alemania, de 4 de febrero de 1956, que afirmaba estar considerando varias medidas cuya principal finalidad era reducir los costes de las empresas,

*«con el fin de poder mantener este aumento de precios dentro de unos límites relativamente estrechos»,*

que podría tener

«consecuencias lamentables para el conjunto de la estructura de precios, sobre todo en la República Federal, pero también en otros países de la Comunidad que dependen, para su consumo, del carbón del Ruhr».

Entre esas medidas figuraba la prima de puesto, que, según el escrito,

«Es cierto que *no produciría directamente un alivio financiero para las empresas*, pero parece apropiada para dar un atractivo especial al trabajo de fondo y para contrarrestar de este modo la amenaza de que los obreros se vayan, así como para fomentar en las minas la contratación especialmente urgente de nuevos trabajadores.»

En tales circunstancias, creo que no puede negarse que se trata de una forma de asunción por parte del Estado de una prestación de naturaleza salarial que normalmente debe recaer sobre las empresas; es decir, de una subvención otorgada a éstas para evitar o, por lo menos, limitar la subida de precios que de ello resultaría.

Ello no quiere decir que el objeto de la subvención sea proteger la industria en cuestión o favorecer su desarrollo; ése no es necesariamente el objeto de una subvención. Su finalidad también puede ser —como ocurre en el caso de autos— evitar un aumento de precios en interés del consumidor: entonces es una *subvención de precios*. Eso no la hace menos incompatible con el Tratado, porque invade directamente las competencias de las autoridades comunitarias. Sin duda, la acción sobre los precios del carbón y del acero, y quizá más especialmente del carbón, afecta también a la economía general de los Estados miembros, y por esa razón la Alta Autoridad debe, tanto en ese ámbito como en los demás, actuar en constante relación con el Consejo; así pues, está obligada a consultarle antes de fijar los precios máximos (artículo 61), pero esta acción debe ejercerse únicamente en el marco del ejercicio de las facultades conferidas por el Tratado a las Instituciones de la Comunidad y no mediante una intervención unilateral de un Estado miembro.

Es cierto que se ha alegado que había diferencias considerables entre la prima de minero, tal como fue establecida, y un aumento de salario que hubiesen podido conceder las empresas. Estas diferencias se deben, en primer lugar, a las condiciones muy especiales de concesión de la prima, que está exenta de impuestos y de cualquier exacción en concepto de seguros sociales: ese era, como se ha explicado a este Tribunal, el único modo de darle su verdadero carácter, el de una ventaja concedida sólo por la condición de trabajador de fondo, sin que la situación familiar o fiscal del interesado influya en el importe individual de la prima, como sucede necesariamente con las

prestaciones sociales. Por otra parte, se ha insistido en el efecto psicológico resultante de la concesión de esa ventaja especial por el Estado, lo que da a la prima carácter de marca de reconocimiento nacional, de homenaje público al ejercicio de esa profesión tan penosa como necesaria para la colectividad.

Opino que la primera consideración no debe tenerse en cuenta: el legislador tenía perfecto derecho a adoptar normas especiales para la concesión de la prima, tales como la exención de impuestos o de retenciones de seguros sociales. Ello no modifica el carácter de carga salarial que normalmente implica para el empresario. Como ya he dicho, el aspecto decisivo aquí es el económico; ahora bien, cualesquiera que sean las condiciones de concesión de la prima, ésta sigue siendo un elemento del coste de producción, de la parte del coste de producción que corresponde a la retribución del trabajador por razón de su empleo y que debe pagar el empresario. Si no se hubiese establecido la prima de puesto, las propias empresas tendrían que conceder ventajas especiales a los obreros de fondo para evitar la fuga de mano de obra: se ha dicho a este Tribunal que no había ninguna relación entre el establecimiento de la prima de puesto y los proyectos de aumento de salarios considerados entonces, pero la evidencia parece indicar lo contrario.

En cuanto a la segunda consideración, relativa al efecto psicológico de una prima concedida por el Estado, es, desde luego, más procedente. Además, parece haber impresionado a la Alta Autoridad, a juzgar por el escrito de 17 de enero de 1957, en la que, inclinándose ante ese argumento, declara, parece ser que por primera vez,

que no concede importancia «al carácter formal de las modalidades adoptadas» y que se contenta con una compensación equivalente. No obstante, el argumento no me parece decisivo en absoluto. Lo que importa es la realidad y no las modalidades de pago. Habría sido fácil prever, por ejemplo, que las empresas devolvieran a los presupuestos públicos los gastos autorizados por ellos a efectos del pago de la prima, tal como había sugerido la Alta Autoridad en el penúltimo párrafo del escrito de 17 de enero de 1957 a la que me acabo de referir; por supuesto, esta solución es totalmente distinta a la adoptada finalmente por la Alta Autoridad, la cual admite la posibilidad de una compensación con una carga de otro tipo. También podría pensarse en una garantía concedida por la ley al pago de la prima. Poco importa, siempre que fuese la empresa quien cargase con el coste real de la prestación.

Pero, uno se preguntará, ¿no habría habido entonces un «gravamen especial», tan prohibido como una subvención? No, ya que, como creo haber demostrado, en este caso se trataba de una carga de carácter salarial que corresponde normalmente al empresario; se trataba únicamente de una intervención del Estado en el ejercicio de sus facultades en materia de salarios, que conserva en virtud del apartado 1 del artículo 68.

En definitiva, me parece indudable que, en las circunstancias en que fue establecida, la prima de puesto financiada con fondos públicos constituía una subvención destinada a evitar el consiguiente aumento de precios por medio de la asunción por parte del Estado de una parte del coste de producción soportado por las empresas.

No obstante, puede hacerse otra objeción. Lo que era cierto entonces, ¿lo es todavía hoy, dado el cambio de la situación económica? En un momento en que se considera un éxito una reducción de 83.000 trabajadores de fondo del total de este colectivo, ¿existe aún la misma necesidad de que se hablaba en 1956 de frenar a toda costa la partida de los mineros? ¿Ha dejado la prima, por este motivo, de ser una subvención?

No lo creo. Una vez que se concede una ventaja de este tipo, difícilmente puede retirarse. Por otro lado, la prima corresponde objetivamente a determinadas condiciones específicas del empleo y es normal que la retribución del trabajador las tenga en cuenta, independientemente de las fluctuaciones de la demanda; ésta es una consideración moral que no puede separarse del concepto de salario (salario: justa retribución del trabajo prestado). Además, la crisis actual no hace sino acentuar la necesidad de emplear mano de obra especializada, requisito indispensable para mejorar el rendimiento, de modo que la necesidad de reducir el número de trabajadores de las minas no es motivo en absoluto para reducir o suprimir el complemento de retribución correspondiente a las especiales condiciones de empleo de algunos de ellos.

Queda, por último, el argumento relativo a la falta de especialidad de la medida, en el sentido de que la prima de puesto se concede a todos los trabajadores de fondo y no sólo a los que trabajan en las minas de carbón.

En mi opinión, este argumento carece de valor. Sin duda es cierto que, por motivos de equidad, la prima de puesto, que en un

principio sólo se concedía a los mineros de las minas de carbón, se extendió muy rápidamente a sus compañeros de las minas de hierro, de potasa, etc. Pero, según las cifras proporcionadas por la propia parte coadyuvante, en la República Federal sólo hay 44.000 mineros de fondo que trabajen en minas que no sean de carbón, contra 340.000 que trabajan en éstas. De hecho, hemos visto que el *objeto real* del establecimiento de una prima de puesto a cargo del Estado estaba relacionado con la situación de las explotaciones hulleras; no hay duda de que se trata de una subvención concedida a la industria carbonera alemana.

Dos observaciones más para terminar.

La primera se refiere al artículo 92 del Tratado CEE que ha sido invocado por analogía. Este argumento no es concluyente. En primer lugar, si bien es cierto que el artículo 92 del Tratado CEE sólo se refiere a las ayudas que falseen o amenacen falsear la competencia, vinculando así los dos conceptos, eso es precisamente lo que no hace la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA; ya he explicado este punto. En segundo lugar, si se lee atentamente el artículo 92 en su totalidad, se llega a la convicción de que, en el marco del Tratado CEE, el establecimiento de una prima de puesto financiada con fondos públicos, en las circunstancias en que fue establecida, no se considera compatible con el mercado común, ni con arreglo al apartado 2 ni al apartado 3 del artículo 92 y que, por el contrario, debería considerarse incompatible en virtud del apartado 1 del mismo artículo.

Mi segunda observación es que quiero señalar, un poco con la idea con que lo ha hecho Steindorff en un estudio publicado en *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, año 1957, p. 96, los graves inconvenientes que ofrecería un sistema de interpretación basado en una interdependencia demasiado estrecha entre la letra c) del artículo 4 y el artículo 67. Como este Tribunal sabe (y he tenido ocasión de recordarlo), el artículo 67 hace una distinción según que las violaciones de las condiciones de competencia produzcan el efecto de *reducir* o, por el contrario, de *aumentar* las diferencias de los costes de producción; en el primer caso, en principio no hay intervención, a no ser que exista distorsión en comparación con las demás industrias del mismo país (apartado 3). En el segundo caso, por el contrario, este último requisito no es necesario para justificar una intervención de la Alta Autoridad. De esto puede deducirse que, si la Alta Autoridad llegase a la conclusión de que la prima de puesto podía constituir una interferencia apreciable en las condiciones de competencia, capaz de provocar un desequilibrio grave (lo que no puede excluirse *a priori*), sería aplicable el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 67; lo sería porque generalmente se considera que el coste de producción de las explotaciones hulleras alemanas es inferior al de las explotaciones hulleras de los demás países de la Comunidad, por tanto, una medida como la prima de puesto *agravaría* la diferencia entre los costes de producción. Por el contrario, si la misma medida fuese adoptada en otro país, *reduciría* dicha diferencia entre los costes de producción y el apartado 3 del artículo 67 sería la única disposición aplicable, lo que podría dar lugar a decisiones muy diferentes en cuanto a si debería haber una

intervención y en cuanto a la naturaleza de ésta. Ahora bien, hay que reconocer que estas sutilezas quizá estén muy justificadas desde el punto de vista de la teoría económica, pero sería muy difícil que tuvieran una aceptación general; la opinión pública nunca comprendería que una misma medida, como es una prima de puesto, adoptada en las mismas condiciones, pueda ser lícita, por ejemplo, en los Países Bajos e ilícita en Alemania, con el pretexto de que, en un caso, «aumenta» las diferencias en los costes de producción, mientras que en el otro las «reduce».

Esto no hace sino confirmar lo acertada que es la diferencia de régimen establecida entre las medidas *directas* (ayudas, subvenciones y gravámenes especiales) y los efectos más o menos indirectos de medidas adoptadas en el marco de una legislación general, efectos sobre cuya existencia, naturaleza e importancia siempre es posible discutir indefinidamente; el presente litigio es buena prueba de ello. No se puede dudar que el «hundimiento», si es posible expresarlo así, de las prohibiciones del artículo 4 en las «arenas» del artículo 67 tiene que perjudicar de forma apreciable, si no grave, el normal funcionamiento del mercado común tal como lo ha querido el Tratado.

#### B. ¿ES POSIBLE UNA COMPENSACIÓN?

Seré muy breve acerca del segundo punto, pues opino que las conclusiones a que he llegado acerca del primero indican que no debe acogerse la alegación de la Alta Autoridad en cuanto a la posibilidad de una compensación.

En mi opinión, la fundamental diferencia de régimen entre el artículo 4 y el artículo

67 demuestra dicha imposibilidad. Si realmente se trata de una ayuda o de una subvención en el sentido del artículo 4, está pura y simplemente prohibida, lo que significa que el Estado no tiene derecho a instituir la, y si lo ha hecho, aunque sea de buena fe, el deber de la Alta Autoridad es buscar la forma de que sea suprimida. Aparte de las dificultades, a menudo grandes, para determinar si la contramedida considerada es verdaderamente un gravamen y si anula real y totalmente, respecto a los mismos sujetos (las empresas), los efectos de la subvención «prohibida» (cuestiones que pueden dar lugar a muchas discusiones y debates), aparte de esas dificultades, existe siempre el riesgo de que la «contrapartida» sea anulada o reemplazada por otra, cuyos efectos reales habrá que investigar de nuevo. *Mientras tanto, por lo que respecta a la subvención, ésta se mantiene con sus efectos aun estando prohibida.* Como ha dicho la demandante, en ese caso el concepto de reparación de un perjuicio sustituye al concepto de prohibición.

En tales circunstancias, considero inútil examinar si, en el caso de autos, la compensación reconocida por la Alta Autoridad es real y suficiente. Me limitaré a señalar que me parece muy dudoso.

Esa medida considerada como una compensación, es decir, como una nueva carga que se impone a las empresas y que equivale a la carga que implicaría la prima de puesto, consiste en el *restablecimiento* de una parte (el 6,5 %) del porcentaje que cotizan las empresas al seguro de vejez de los mineros, parte de la que se había hecho cargo el Estado en la época en que se instituyó la prima de puesto.

Uno podría preguntarse en primer lugar, como ha hecho la demandante, si no se trata simplemente de la supresión de una medida que constituía, a su vez, una subvención. El tipo de la cotización patronal estaba fijado en la industria minera en el 14,5 % y su reducción al 8 % fue una de las medidas decididas por el Gobierno para aliviar las cargas de las empresas y «*compensar en parte el efecto de una subida de los precios del carbón*», como dice expresamente el apartado 3 del escrito de 4 de febrero de 1956. ¿Se trata, no obstante, de una medida adoptada normalmente en el marco de las disposiciones relativas a la financiación de la Seguridad Social y que, como tal, entra únicamente en el ámbito de aplicación del artículo 67 y del apartado 5 del artículo 68, en vez de tratarse de una subvención? Eso es lo que ha mantenido el Gobierno federal y lo que ha reconocido la Alta Autoridad, basándose en que la medida consistía simplemente en bajar el tipo de la cotización patronal al 8 %, que es el que habitualmente se aplica en las otras industrias. Sin embargo, aún caben algunas dudas si se tiene en cuenta que, en esa época el régimen de Seguridad Social de los mineros mejoró mucho y las cargas

aumentaron considerablemente, con lo que la parte del Estado en dichas cargas, ya elevada, se hizo mucho mayor; desde el punto de vista de la Seguridad Social, el momento parecía evidentemente mal elegido para reducir la cotización patronal, poniéndola al nivel de la de las demás industrias, e incrementar así aún más la proporción correspondiente al Estado. ¿No se trataba más bien de una medida circunstancial, cuyo verdadero objetivo era proporcionar una «ayuda» a la industria minera? Por lo menos, cabe plantearse la pregunta.

Pero no es preciso contestarla en el marco del presente litigio. Una de dos: o se trataba de una subvención, y ni que decir tiene que la supresión de una subvención prohibida no puede justificar el mantenimiento de otra subvención igualmente prohibida, o se trata simplemente de un cambio en la aplicación de la legislación en materia de Seguridad Social, que no hace sino restablecer una obligación que existía antes, y no veo cómo una medida de esas características podría constituir una nueva carga impuesta especialmente a las empresas para compensar los efectos de la subvención prohibida.

## Conclusión final

Sugiero al Tribunal de Justicia que:

- Anule la Decisión impugnada.
- Desestime las demás pretensiones de la demanda.