

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 15 de julio de 1960 *

En el asunto 20/59,

Gobierno de la República Italiana, representado por el Profesor Riccardo Monaco, Jefe del Servicio del contencioso diplomático del Ministero degli Affari Esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pietro Peronaci, sustituto Avvocato Generale dello Stato, que ha designado como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia,

parte demandante,

contra

Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, representada por su Consejero Jurídico, el Doctor Mario Berri, en calidad de Agente, asistido por el Profesor Arturo Carlo Jemolo, Abogado ante la Corte di Cassazione italiana, que designa como domicilio en Luxemburgo su sede, 2, place de Metz,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión nº 18/59, de 18 de febrero de 1959, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 7 de marzo de 1959 (pp. 287 y ss.), relativa a la publicación o a la comunicación a la Alta Autoridad de las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas de cualquier clase, aplicados a los transportes de carbón y de acero por carretera efectuados dentro de la Comunidad por cuenta de terceros,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

I. Considerando que, en primer lugar, es preciso examinar la base jurídica de la Decisión impugnada 1) y el procedimiento que condujo a su promulgación 2).

1. Que la base jurídica de la Decisión resulta de su título que es «relativa a la publicación o a la comunicación a la Alta Autoridad de las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas de cualquier clase aplicados a los transportes de carbón y de acero por carretera dentro de la Comunidad por cuenta de terceros», el cual reproduce los términos del párrafo tercero del artículo 70 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero cuya ejecución pretende regular;

que su exposición de motivos indica igualmente que el objeto de la Decisión es la ejecución de dicho artículo.

2. Que formalmente la Decisión da aplicación al párrafo primero del artículo 88 y se identifica con la Decisión motivada por la que la Alta Autoridad, con arreglo a esta disposición, está facultada para hacer constar que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

II. Considerando que, por consiguiente, el recurso de anulación de la Decisión nº 18/59, prescindiendo de los motivos accesorios invocados por las partes litigantes, suscita esencialmente las siguientes cuestiones: A) en cuanto al fondo, qué facultades normativas en materia de transportes corresponden a la Alta Autoridad con arreglo al párrafo tercero del artículo 70; B) en cuanto a la forma, si puede utilizarse legalmente con estos fines el artículo 88, en el que la Alta Autoridad basa dichas facultades, y C) si, en su caso, se ha aplicado dicho artículo de la forma prescrita.

A. Considerando que si bien el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero contiene normas que –como las dictadas por el legislador nacional– pueden ser ejecutadas inmediatamente en los Estados miembros, imponiéndose de pleno derecho esta ejecución como consecuencia de su recepción en el Derecho de los países miembros por efecto de la ratificación del Tratado, en cambio otras disposiciones del Tratado exigen para su aplicación medidas de ejecución previas;

que éste es el caso del párrafo tercero del artículo 70 del Tratado que, si bien establece en materia de transportes una norma concreta válida tanto para los Estados miembros como para la Alta Autoridad, para su aplicación a los justiciables de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero necesita, no obstante, medidas de ejecución previas;

que, por lo que se refiere a estas últimas, es preciso examinar si el Tratado atribuye competencia normativa a la Alta Autoridad *expressis verbis* 1) o tácitamente 2).

1. Considerando que el párrafo tercero del artículo 70 dispone 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»;

que procede, pues, declarar que estas disposiciones no dicen nada sobre las modalidades de su aplicación ni sobre las medidas de ejecución que suponen y que con toda certeza no confieren a la Alta Autoridad ninguna facultad para tomar decisiones al respecto;

que, además, la comparación entre el párrafo tercero del artículo 70 y lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 60 pone de relieve que, en una materia paralela, el Tratado ha vinculado a la obligación de publicación prevista en el artículo 60 la facultad concedida a la Alta Autoridad para proceder a su aplicación, disponiendo que esta publicación debe hacerse «en la medida y en las formas prescritas por la Alta Autoridad, previa consulta al Comité Consultivo»;

que el hecho de que para la publicación de las listas, precios y condiciones de venta aplicados en el mercado común el Tratado haya investido expresamente a la Alta Autoridad con una facultad normativa, que prevé incluso el control del Comité Consultivo, prueba la importancia que el Tratado atribuye a la materia y a su regulación por parte de la Alta Autoridad;

que la falta de toda previsión *ad hoc* en el artículo 70 demuestra más bien que en el ámbito de los transportes el texto del Tratado niega a la Alta Autoridad cualquier facultad para adoptar decisiones de ejecución.

2. Considerando que, dado que el Tratado regula de forma tan diferente dos materias que por lo demás son comparables, es preciso examinar si la competencia normativa de la Alta Autoridad deriva implícitamente de otras normas del Tratado a) o de su sistema en general b);

que, en efecto, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en que las reglas establecidas por un Tratado implican normas sin las cuales dichas reglas no pueden aplicarse eficaz o razonablemente.

a) Considerando que en el caso de autos la Alta Autoridad sostiene, en primer lugar, que las disposiciones de la letra a) del apartado 2 del artículo 60, al ordenar la publicidad de las listas de precios y condiciones de venta de los productos pertenecientes a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, entrañan implícitamente la publicación de las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas aplicados a los transportes de esos mismos productos;

que, según la Alta Autoridad, sin esta última publicación, la publicidad de los precios resultaría inoperante y sin utilidad alguna para los interesados;

que éstos, para poder ajustar sus precios y entablar una sana competencia, no podrían ignorar el importante factor que constituyen los precios de los transportes en la elaboración de sus ofertas en el mercado común;

que, según esta tesis, la obligación de publicar los precios tiene como corolario la publicidad de las tarifas de transporte y que esta obligación emana implícitamente de los conceptos de «precio» y de «condiciones de venta» contemplados en el artículo 60.

Considerando que, de hecho y de Derecho, es inexacto que los términos «precios» y «condiciones de venta», que figuran en el artículo 60, comprendan los de la mercancía y los del transporte;

que, en efecto, sólo se puede obligar al vendedor a publicar sus propios precios y no los precios aplicados por una empresa de transportes;

que, en la medida en que incumbiera al vendedor pagar el precio del transporte al transportista, se trataría de un elemento del precio de coste del vendedor;

que el vendedor no está obligado a hacer públicos los elementos constitutivos de su precio de coste.

Considerando que la argumentación de la Alta Autoridad, basada en el carácter indispensable de la publicación de las tarifas de transporte debido a

la necesidad de conocer los precios, por lo demás se ve contradicha por su propia concepción de la letra a) del apartado 2 del artículo 60;

que, en efecto, al regular el alcance y las formas prescritas para la publicación de las listas de precios y de las condiciones de venta, si fuera exacto el punto de vista que defiende actualmente, es decir, si el precio de venta comprendiera el del transporte, la Alta Autoridad habría podido prever en las correspondientes Decisiones (nº 3/53, 30/53, 31/53, 1/54 a 3/54) el coste de los transportes como elemento del precio;

que, sin embargo, no procedió de este modo;

que, si bien es cierto que en las «Comunicaciones» que siguieron a algunas de las citadas Decisiones sobre la publicidad de los precios, la Alta Autoridad se refiere a los costes de transporte, sin embargo, lo hace solamente para ajustar los precios del acero al precio dado por otra empresa y que, incluso en este supuesto, tiene en cuenta el precio realmente pagado que no necesita publicación previa, sino que implica un control *a posteriori*.

b) Considerando que, desde otro punto de vista, del principio fundamental del Tratado, que si bien garantiza la libertad económica en materia de competencia, no obstante pretende restringir los abusos prohibiendo toda discriminación –prohibición cuyo control incumbe a la Alta Autoridad– no se puede deducir una correlación orgánica y funcional entre la obligación de publicar los precios de los productos y la de publicar los costes de los transportes;

que, en efecto, aunque es exacto que, en virtud del principio general consagrado, además, parte en el artículo 70 en lo referente a los transportes, incumbe a la Alta Autoridad el control de las discriminaciones y la represión de las mismas, sin embargo, de este principio no se puede deducir que esta Institución esté habilitada para ejercer una facultad de decisión que consagre un control previo mediante la obligación de publicar las listas o los precios, ya que tal competencia es excepcional y está subordinada a una renuncia de competencias por parte de los Estados miembros, lo cual en el caso de autos el Tratado no consagra ni expresa ni implícitamente;

que es preciso, pues, negar a la Alta Autoridad una facultad de ejecución de las disposiciones del párrafo tercero del artículo 70 por vía de decisión.

B. Considerando que aunque para la ejecución de sus disposiciones, el párrafo tercero del artículo 70 no concede a la Alta Autoridad expresa ni implícitamente una facultad de decisión, es preciso examinar todavía si el artículo 88 del Tratado, invocado por la Alta Autoridad, se puede aplicar legalmente con este fin.

Considerando que, a tenor del artículo 14 del Tratado, la Alta Autoridad «para el cumplimiento de la misión a ella confiada, [...] tomará decisiones [y] formulará recomendaciones [...]»;

que el ejercicio de su poder ejecutivo está definido y circunscrito por esta disposición en el sentido de que el ejercicio de la facultad normativa, en caso de que corresponda a la Alta Autoridad, se realiza por medio de decisiones que son «obligatorias en todos sus elementos», mientras que, en caso de que se le niegue esta facultad normativa y quede reservada a los Estados, si la Alta Autoridad desea recordar a los Estados sus obligaciones, sólo puede recurrir a una recomendación sin que pueda imponerles su propia elección de los medios;

que ni el texto ni el sistema del artículo 88 permiten a la Alta Autoridad ampararse en sus disposiciones para ejercer una competencia normativa paralela a la competencia de Derecho común del Tratado, que debe ejercerse en las formas puestas a su disposición por el artículo 14.

a) Considerando, en efecto, que el texto del artículo 88 sólo confiere a la Alta Autoridad la facultad de hacer constar que un Estado ha incumplido una obligación que le incumbe en virtud del Tratado;

que dicha obligación debe emanar bien de una disposición imperativa, bien de una decisión o de una recomendación anteriores a la aplicación de dicho artículo;

que la «decisión motivada» a que se refiere el párrafo primero del artículo 88 sólo puede tener por objeto hacer constar el incumplimiento, quedando excluido cualquier alcance normativo propiamente dicho;

que sostener lo contrario equivaldría a reconocer a la Alta Autoridad una facultad normativa que excede el ámbito del Derecho común frente a los Estados miembros.

Considerando que la motivación prescrita por el párrafo primero del artículo 88 debe justificar la declaración del incumplimiento y que el plazo previsto en dicha disposición fija el límite de tiempo en el que debe procederse al cumplimiento no de una obligación creada por la decisión tomada con arreglo a dicho artículo, sino de una obligación cuya existencia es anterior a la decisión;

que si se permitiera asimilar la «decisión» contemplada en el artículo 88 con una decisión en el sentido del artículo 14 por la que la Alta Autoridad cumple las misiones a ella confiadas, difícilmente se explicaría por qué una norma prescrita en virtud del artículo 88 podría ser objeto de un recurso de plena jurisdicción, en el que pudieran alegarse todos los motivos basados no sólo en la legalidad, sino también en todas las causas que puedan justificar el incumplimiento, mientras que las decisiones tomadas en la forma prevista por el artículo 14 estarían sujetas a las reglas y plazos de recurso limitados que figuran en el artículo 33.

b) Considerando que el artículo 88 ofrece cauces de ejecución y constituye la *ultima ratio* que permite hacer valer los intereses comunitarios consagrados por el Tratado contra la inercia y la resistencia de los Estados miembros;

que se trata de un procedimiento que excede con mucho las reglas admitidas hasta ahora en Derecho internacional clásico para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados;

que, en consecuencia, el artículo 88 debe interpretarse en sentido estricto.

Considerando que, si los Gobiernos, con respecto a las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad, deben utilizar los medios de impugnación previstos por el Tratado en las formas y plazos prescritos y ya no pueden *a posteriori* alegar la irregularidad o la nulidad de dichas medidas en el momento en que la Alta Autoridad recurre a la vía de ejecución del artículo 88, la Alta Autoridad, por su parte, en el ejercicio de su facultad «legislativa» debe observar las formas puestas a su disposición por el artículo 14 del Tratado;

que la Alta Autoridad no puede optar nunca entre esta competencia «legislativa» y el procedimiento de comprobación y de declaración de incumplimiento, para el cual se ha instituido el artículo 88;

que no puede utilizar en absoluto este artículo para fines cuya realización directa por vía de decisión le niega el Tratado.

c) Considerando que, de hecho, la Alta Autoridad tampoco puede pretender que la Decisión impugnada sólo hace constar el incumplimiento del Estado italiano según el artículo 88, dado que las obligaciones, que según la Decisión impugnada no se cumplieron, ya fueron especificadas anteriormente en el escrito de 12 de agosto de 1958 dirigido a dicho Estado;

que, en efecto, el título de la Decisión impugnada contradice esta afirmación y pone de manifiesto claramente que persigue una finalidad normativa que no contiene el párrafo tercero del artículo 70;

que la relación entre el artículo 1 y los artículos siguientes de la Decisión impugnada muestra igualmente que en el caso de autos no se podía tratar solamente de la comprobación de un incumplimiento;

que, en efecto, la Decisión impugnada no podía considerar incumplidas las obligaciones formuladas en el escrito de 12 de agosto de 1958, porque, en realidad, éstas no son idénticas a las contenidas en la Decisión misma;

que, en consecuencia, la Alta Autoridad ha infringido el artículo 88 al dictar disposiciones de aplicación del párrafo tercero del artículo 70, utilizando para

ello aquel artículo y no sólo haciendo caso omiso de este artículo, sino también utilizando inadecuadamente el procedimiento de ejecución previsto en dicho artículo para cumplir una misión normativa que no le corresponde.

C. Considerando que si se niega a la Alta Autoridad una facultad normativa directa, que permita aplicar las disposiciones del párrafo tercero del artículo 70, según se deduce tanto del tenor y del alcance de este artículo como del texto y del sistema del artículo 88, todavía queda por examinar si se puede considerar, como mantiene la Alta Autoridad, que la Decisión impugnada no constituya una normativa autónoma, sino la «decisión motivada» por la que se hace constar un incumplimiento;

que, en este supuesto, el escrito de 12 de agosto de 1958 habría ofrecido a los Estados miembros en general y al demandante en particular la posibilidad de presentar sus observaciones respecto a la obligación cuyo incumplimiento hace constar la Decisión impugnada;

que, a este respecto, el examen del escrito dirigido el 12 de agosto de 1958 por la Alta Autoridad al Gobierno italiano pone de manifiesto que la Alta Autoridad expone exigencias sobre disposiciones normativas que deben tomar los Gobiernos en materia de transportes por carretera, exigencias que entrañan la obligación, con dicho fin, de publicar las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas de cualquier clase aplicados a los transportes por carretera, tal como resulta, según la Alta Autoridad, del párrafo tercero del artículo 70 del Tratado.

Considerando que, mediante escrito de 8 de enero de 1959, el Gobierno italiano se declaró dispuesto a adelantarse a cualquier iniciativa de la Alta Autoridad, encargando a las Cámaras de Comercio italianas que recogieran las listas de precios de los principales transportes por carretera y las comunicaran mensualmente a la Alta Autoridad;

que, sin embargo, la Alta Autoridad, dado que su escrito de 12 de agosto de 1958 contenía una referencia conminatoria al párrafo primero del artículo 88 del Tratado y que no le parecía que el escrito de 8 de enero de 1959 reuniera las exigencias del párrafo tercero del artículo 70 del Tratado, reaccionó ante

las observaciones formuladas por el Gobierno italiano en relación con su recomendación tomando la Decisión nº 18/59, de 18 de febrero de 1959, «relativa a la publicación o a la comunicación a la Alta Autoridad de las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas de cualquier clase aplicados a los transportes de carbón y de acero por carretera efectuados dentro de la Comunidad por cuenta de terceros», basada en el párrafo primero del artículo 88;

que hace constar en la misma que todos los Estados miembros incumplen sus obligaciones con la Comunidad al no aceptar incondicionalmente una de las tres «posibilidades» que había preconizado.

a) Considerando que para que esta declaración fuera formalmente legal, la Alta Autoridad debía haber ofrecido previamente al Estado italiano la posibilidad de presentar sus «observaciones» según establece el párrafo primero del artículo 88;

que la Alta Autoridad cree haber cumplido este requisito, asimilando a dichas «observaciones» el escrito del Gobierno italiano de 8 de enero de 1959, basándose en que la recomendación de 12 de agosto de 1958 hacía *in fine* una referencia a la segunda frase del párrafo primero del artículo 88 del Tratado;

que este Tribunal de Justicia no puede considerar, sin embargo, que esta correspondencia constituya las observaciones definitivas previas a la grave medida de declaración de incumplimiento de las obligaciones de un Estado y ello tanto menos cuanto que la postura adoptada por el Gobierno italiano no constituía de entrada una negación perentoria a alcanzar la finalidad señalada por el artículo 70 y recordada por la Alta Autoridad;

que, en efecto, no basta con añadir a una sugerencia imperativa una referencia al párrafo primero del artículo 88 para poder admitir que, desde un principio, se deba considerar que todo punto de vista contrario, expresado por un Gobierno cuya opinión difiera de la de la Alta Autoridad en cuanto a los medios apropiados para alcanzar los objetivos perseguidos por ésta, constituya las observaciones a las que se refiere el párrafo primero del

artículo 88 y que agote sus argumentos en cuanto a la determinación de las obligaciones que para dicho Gobierno emanarían real o presuntamente del Tratado;

que, sobre todo, ello es cierto en el caso de autos, en el que en sustancia la Alta Autoridad sólo podía perseguir la finalidad confiada a la diligencia del Estado y debía dejar la elección de los medios a discreción del Gobierno italiano;

que sería en efecto inconcebible que la actitud discrepante del Gobierno italiano, que oponía a las «posibilidades» presentadas por la Alta Autoridad una solución concreta que no constituye, en cuanto a los objetivos expresados en el párrafo tercero del artículo 70, una causa de desestimación pudiera haber tenido el efecto de las observaciones respecto a un concreto incumplimiento o al menos suficientemente precisado en Derecho;

que, dado que la Alta Autoridad no ofreció al Gobierno italiano la posibilidad de presentar sus observaciones tal y como lo prevé el artículo 88, el demandante alega acertadamente la nulidad de la Decisión por vicio sustancial de forma en la medida en que hace constar el incumplimiento del Estado italiano de una obligación que le incumbe en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

b) Considerando que la Decisión impugnada también viola el Tratado al aplicar de forma jurídicamente errónea el artículo 88;

que, efectivamente, la declaración del incumplimiento del Estado demandante sólo podía tener por objeto la obligación que le incumbía, es decir, la realización del objetivo contemplado por el párrafo tercero del artículo 70;

que, sin embargo, la Decisión impugnada deduce el presunto incumplimiento de la declaración hecha en el sentido de que las medidas tomadas por el Gobierno italiano no eran adecuadas para alcanzar el objetivo del párrafo tercero del artículo 70 por la única razón de que no aceptaban incondicionalmente una de las tres «posibilidades» que la Alta Autoridad consideraba como las únicas idóneas;

que, de este modo, la Alta Autoridad sólo hizo constar el incumplimiento en cuanto a los medios que había indicado, mientras que jurídicamente debía haber hecho constar la medida en que se producía el incumplimiento en la realización del objetivo propuesto;

que, en consecuencias infringió tanto el artículo 88 como el artículo 70 del Tratado.

III. Considerando que en estas circunstancias, y sin que sea preciso examinar las demás alegaciones aducidas por el demandante, procede anular la Decisión nº 18/59 de la Alta Autoridad.

IV. Considerando que, con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la Alta Autoridad debe soportar las costas.

Vistos los autos;

habiendo considerado el informe para la vista del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

vistos los artículos 4, 14, 60, 70 y 88 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero;

visto el Protocolo del 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:

Anular la Decisión nº 18/59 de la Alta Autoridad, de 18 de febrero de 1959, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 7 de marzo de 1959, relativa a la publicación o a la comunicación a la Alta Autoridad de las listas, precios y disposiciones relativas a las tarifas de cualquier clase aplicados a los transportes de carbón y de acero por carretera efectuados dentro de la Comunidad por cuenta de terceros.

Condenar a la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en costas.

Pronunciada por el Tribunal de Justicia en Luxemburgo, a 15 de julio de 1960.

Donner

Delvaux

Rossi

Riese

Hammes

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de julio de 1960.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
A.M. Donner