LA RECEPCIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO

(El control jurisdiccional de decisiones de órganos internacionales).

Juan Antonio Carrillo Salcedo

TESIS DOCTORAL

Sevilla, Febrero 1968
Índice

LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO COMO COMUNIDAD SUPRANACIONAL.

La Comunidad supranacional, nueva fórmula de estructura de la Sociedad internacional

El hecho sociológico de lo supranacional en cuanto concepto de transición.

Naturaleza jurídica de la Comunidad supranacional:
A) Tesis federalistas:

Nuevo tipo de asociación de Estados: VERDROSS
Estructura quasi federal: Mme. BASTID, KUNZ
Analógias entre ambas figuras: MORELLI, Gaetano

Distinción de una doble serie de elementos en el sistema jurídico de la CECA: van HOUTTE

Rasgos jurídicos del Estado federal, en la Comunidad del Carbón y del Acero: MOSLER

La CECA como Estado federal parcial: OPHÜLS, REUTER, BAYER, PUTTKAMER; critica de esta concepción: von der HEIDTE, Gaetano MORELLI

El federalismo parcial, como federalismo funcional:
Guy HÉRAUD

B) Concepto jurídico de "pool": HÉRAUD

C) La CECA, fenómeno transitorio, intermediario:
Ricardo MONACO, JAENICKE.

D) El sistema jurídico de la CECA como ordenamiento propio, específico, sui generis.

Notas jurídicas esenciales de lo supranacional:

1) Independencia respecto de los Estados miembros
2) Transferencia o cesión de poderes soberanos
3) Relaciones directas entre los órganos de la Comunidad y los particulares.
Supranacionalidad positiva y supranacionalidad negativa: Guy HERAUD

El Derecho de las Organizaciones internacionales (Instituciones Internacionales) y el Derecho internacional administrativo

--II--

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA: FUNCIÓN Y EMPLAZAMIENTO EN EL SISTEMA JURÍDICO DE LA CECA.

Función del Tribunal: el control jurisdiccional de la Alta Autoridad: artículo 31 del Tratado

El control jurisdiccional de las decisiones de órganos internacionales

Posibilidades existentes de este tipo de control en el Derecho internacional general: su insuficiencia

Precedentes históricos de control jurisdiccional de decisiones de órganos internacionales.

 Aspecto teórico del problema: el Rapport WENGLER al Instituto de Derecho Internacional

Exigencia de un método realista, práctico. La solución metodológica del ius in causa positum: VERZIJL

¿Cual es la competencia del Tribunal de la CECA?:

Critica de la visión simplista, de mero transplante al Derecho internacional de la doctrina de la separación de poderes.

Clasificación de las competencias del Tribunal de la CECA en el Rapport de la Comisión Constitucional

La clasificación del Rapport de la Delegación francesa: el Tribunal jurisdicción internacional, y el Tribunal en cuanto jurisdicción administrativa

Clasificaciones doctrinales:
LAGRANGE: el Tribunal, órgano regulador de competencias Oráigo de control de la actividad administrativa de la Alta Autoridad
El Tribunal, jurisdicción internacional

ANTOINE: El Tribunal frente a los Estados y frente a las Instituciones de la Comunidad
MORELLI: Doble naturaleza en los órganos de la Comunidad: Organos internacionales Organos de la Comunidad, sujeto de su propio ordenamiento jurídico interno.

DURANTE: Triple aspecto del Tribunal de la CECA: Jurisdiccional Consultivo Arbitral

SCHLOCHAUER: Funciones del Tribunal: Internationalrechtliche Verfassungsrechtliche Verwaltungsrechtliche Antshaftung Zivilrechtliche Prozessrechtliche Disziplinarrechtliche

Nuestro esquema de las funciones del Tribunal

Función consultiva: art. 95 Tratado Función arbitral: compromiso, art. 89 2º Función jurisdiccional:

A) Administrativa:
Recurso de amulación: arts. 33, 35, 63, 65 4º, 66 5º. Recursos de plena jurisdicción: arts. 34, 36, 37, 40, 47 65 6º, 88, Tratado; y, 43 Protocolo Estatuto del Tribunal Recursos en materia de funcionarios: artículo 42 del Tratado, y Estatuto de Personal de la Comunidad.

B) Constitucional: Recursos de Amulación deliberaciones Asamblea y Consejo: art. 38 Abuso del derecho de veto: art. 10 Tratado Dimisión de oficio miembros de la Alta Autoridad: art. 12 Dimisión de oficio de los jueces: art. 7 Protocolo Estatuto del Tribunal de Justicia Revocación Abogados Generales: art. 13 Protocolo Estatuto del Tribunal de Justicia

C) Internacional
Controversias entre Estados: artículos 89 del Tratado y 16 Protocolo Privilegios e Immunidades

D) Procesal
Artículo 1 Protocolo Privilegios e Immunidades Cuestiones prejudiciales: arts. 41, 65 4º, 90
Recurso de interpretación: artículo 37 Protocolo Estatuto del Tribunal
Recurso de revisión: artículo 38 Protocolo Estatuto del Tribunal.

E) Civil
Cláusula compromisoria del artículo 42
Su relación con el tema de funcionarios

Tema de la tesis: jurisdicción administrativa del Tribunal de Justicia de la CECA:

Contencioso de amulación
Contencioso de plena jurisdicción
Recurso en materia de funcionarios

-III-

EL CONTENCIOSO DE AMULACION (RECURSOS DE ANULACIÓN DENTRO DE DECISIONES DE ORGANOS INTERNACIONALES)

El problema básico de todo contencioso administrativo: control de la legalidad de la actuación de la administración, sin obstaculizar su libertad de iniciativa e independencia.

Características jurídicas del recurso de amulación

Tendencia de los autores del Tratado a encontrar una solución intermedia entre las diversas soluciones posibles, compromisoria.

La técnica jurídica francesa como modelo

A) Condiciones de admisibilidad
   1) Naturaleza del acto contra el que se recurre

Decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad:
artículo 33 del Tratado, en relación con el art. 14

El recurso de amulación del artículo 35: supuestos de abstención o inhibición de la Alta Autoridad

Jurisprudencia del Tribunal:
   Affaires conjuntos 7/54 y 9/54
   Affaires 8/54 y 10/54

Relación del artículo 35 con el 33 del Tratado

2) ¿Quienes están legitimados para recurrir?
   a) Los Estados miembros: artículo 33 del Tratado,
   Diferencia con el artículo 34 Estatuto TIJ.
b) El Consejo

El problema jurídico de la legitimación activa de un órgano internacional.

35

c) Los intereses privados ante el Tribunal:

Caracter supraindividual de la Comunidad: Gaetano Morelli

36

Legitimación de particulares ante Tribunales internacionales: ruptura de un principio clásico de Derecho Internacional.

Comparación con la tutela jurídica concedida a los Estados.

Principio restrictivo del Tratado: causas

Consecuencias de este principio restrictivo:

No cabe recurrir contra instituciones distintas de la Alta Autoridad, o contra funcionarios de la CECA:

Caracter subjetivo del recurso de amulación

Excepción al principio restrictivo: Posibilidad de recurrir contra decisiones o recomendaciones generales de la Alta Autoridad, viciadas de desviación de poder respecto de la empresa o asociación que recurre

Jurisprudencia del "tribunal: ¿Qué se entiende por decisión o recomendación general y qué por decisión individual?:

Affaires conjuntos 7/54 y 9/54

Procedimientos para limitar el derecho a recurrir.

Solución mixta seguida en el Tratado

La aplicación analógica de la técnica del derecho interno: crítica a esta tendencia

El problema de la decisión general en el affaire 8/55

Los recursos de las Asociaciones italianas

El concepto de "improponibilità"

Tendencia del Tribunal a la apertura

Competencia parcial de la CECA: carbon y acero.

¿Solo los intereses privados que actúan en estos campos tienen acceso al Tribunal?

Excepciones a este principio restrictivo:
Toda persona interesada, en los supuestos de los artículos 65, 42 y 66, 52 (ententes y concentraciones)

Comprador del artículo 63 52

 Protección jurídica de los intereses de los compradores 53

 Tendencia a la especialización de la Comunidad: problema jurídicos que plantea 54

 El recurso de interpretación de ASSIDER 55

 3) Formas y plazos de recurrir 56

 B) Condiciones de apertura del recurso de amulación 57

 Los medios de amulación clásicos del Derecho administrativo francés

 Nuevos planteamientos doctrinales: LAUBADERE, GAZIER, WALLER. 58

 Artículo 33 del Tratado: línea clásica 59

 1) Incompetencia 60

 2) Violación de formas substanciales

 Noción teórica

 Examen de la jurisprudencia del Tribunal:

 Affaire 2/54 (Gobierno italiano c. A.A.) 61
 Affaire 6/54 (Gobierno holandés c. A.A.) 62
 Affaires conjuntos 7/54 y 9/54 64
 Affaires conjuntos 8/54 y 10/54 65

 3) Violación del Tratado o de cualquier regla de derecho relativa a su aplicación

 ¿Qué se entiende por Tratado?

 Problema de los principios generales del Derecho 66

 ¿Aplicará el Tribunal normas de derecho interno? 67

 Modernas configuraciones doctrinales de la violación de la ley

 ¿Qué se entiende por violación del Tratado?

 El conocimiento y apreciación por el Tribunal de los hechos y circunstancias económicas 69

 El problema del conocimiento técnico, especializado

 Precedente del artículo 96 de la Carta del Comercio 72

 Solución compromisoria del Tratado: principio restrictivo del artículo 33 73
Excepciones
El problema del desconocimiento patente 75
Su interpretación en la técnica del Tratado 77
Examen de la jurisprudencia del Tribunal:
  Affaire Gobierno francés c. Alta Autoridad 78
  Affaire Gobierno italiano c. Alta Autoridad 79
  Affaire 6/54 (Holanda c. Alta Autoridad) 81
    constatación de los hechos y formación
    de un juicio de valor sobre la neces-
    sidad de precios máximos 83
  Modo de fijación de los precios máximos 86
  Desconocimiento patente del Tratado 87
  Affaires conjuntos 7/54 y 9/54 89
  Affaires conjuntos 8/54 y 10/54 90
Puede sustituir el órgano de control a la
Administración*: el problema ante el IDI
Solución del Tratado a este problema: separación

4) Desviación de poder:
Tipicidad, nominatividad del acto administrativo 91
Concepto de desviación de poder
Su configuración en el artículo 33
Necesidad de precisión y elaboración, por el Tribunal,
de esta figura en el marco de la CECA. 92
Fuentes a utilizar para la fijación del concepto:
  La desviación de poder en los ordenamientos
jurídicos de los Estados miembros:
    Derecho francés 93
    Derecho belga 100
    Derecho del Gran Ducado de Luxemburgo 102
    Derecho italiano 103
    Derecho holandés 107
    Derecho alemán 109
  La desviación de poder en el sistema jurídico
de la Comunidad europea del carbon y del acero 113
Diversos aspectos del Tratado:
    Medio de amulación del artículo 33
    Supuesto del artículo 35
Excepción a un principio del Tratado:
    Conocimiento de los hechos por el Tribunal
    Legitimación de intereses privados
Jurisprudencia del Tribunal:
  Affaire Gobierno francés c. Alta Autoridad 114
  Affaire Gobierno italiano c. Alta Autoridad 117
Asociaciones italianas c. Alta Autoridad 118
Affaire 6/54 (G. Holandés c. A. Autoridad) 120
Affaire 8/55 120

Concepto de desviación de poder elaborado por el Tribunal de la CECA: 122

C) Efectos de una decisión de amulación 123

Plano de diferencia entre el TIJ y el Tribunal de la CECA

Efectos jurídicos retroactivos y erga omnes 124
Facultades del juez del exceso de poder
Obligatoriedad para la Alta Autoridad de la decisión de amulación 125
El recurso de indemnización del art. 34
El problema de la reparación pecuniaria
Principio restrictivo del artículo 34 127
Excepciones:
La oposición de terceros: artículo 36 Protocolo Estatuto del Tribunal y 73 del Reglamento de Procedimiento

-IV-

**EL CONTENTICOSO DE PLENA JURISDICCIÓN** 128

Concepto

Poderes del juez de plena jurisdicción 129
Funciones del Tribunal en este tipo de recurso
Tipos de recurso de plena jurisdicción previstos en el Tratado de la CECA:

A) Falta de servicio. Falta personal 130
Artículo 40
La falta de servicio del art. 47
B) Falta de servicio en los supuestos de amulación 133

Principio restrictivo del artículo 34
Naturaleza de la reparación
C) Control de sanciones contra compradores 135
Poder de policía de la Alta Autoridad
Control jurídico de tal poder
Supuestos que se refieren al artículo 36:
artículos: 66, 62 Tratado, y 43 Protocolo Estatuto Tribunal
La excepción de ilegalidad del artículo 36
D) Control de sanciones sobre Estados 138
Recursos de plena jurisdicción del art. 88
E) Perturbaciones fundamentales y persistentes en la economía de un Estado miembro, ocasionadas por decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad.
Finalidad de la CECA
Artículo 37 del Tratado
Poder del Tribunal en la apreciación de los hechos y circunstancias económicas.

V

RECURSOS EN MATERIA DE FUNCIONARIOS

A) Naturaleza del recurso: plena jurisdicción
B) Competencia del Tribunal
   Relación con la naturaleza del vínculo jurídico que liga al funcionario con la Comunidad
   Jurisprudencia del Tribunal: affaires: KERGALL (1/55), Mlle MIROSSEVICH (10/55) y BOURGAUX (1/56)
   Estatuto de personal, 1956
C) Situación jurídica del funcionario:
   Funcionarios de régimen jurídico estable y régimen precario
   Situación jurídica del "stagiaire"
   Control del juez sobre la decisión de la Alta Autoridad de no renovar el contrato
D) Control jurisdiccional de las decisiones de órganos internacionales en materia de funcionarios:
   1) Irregularidad del "stage"
   2) La desviación de poder
E) Alcance de los poderes del Tribunal
   1) Condenar a la Administración a una indemnización por falta de servicio en su decisión
   2) Consecuencias de la irregularidad del "stage", por incumplimiento del contrato por parte de la Administración.

Juan Antonio Cami
LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBON Y DEL ACERO, COMO
COMUNIDAD SUPRANACIONAL

El Tratado de 18 de abril de 1951, instituyendo la Comu-
nidad Europea del Carbon y del acero, ha establecido un tipo
nuevo de organización internacional, por lo que exactamente se
le ha denominado Tratado de integración (1).

La novedad esencial del Tratado creador de la CECA, radí-
ca en que no supone simplemente una limitación de la soberanía
de los Estados miembros, sino que se opera una cesión o transfe-
rencia de poderes soberanos de los Estados integrantes en favor
de la Organización. Esta distinción entre competencias y compe-
tencias cedidas o transferidas, permite precisar la función de
las organizaciones internacionales (2).

A partir de la ratificación del Tratado, el funciona-
miento de las industrias del carbon y del acero de los países
participantes en la Comunidad, será substraído al control de las
administraciones nacionales y sometido, en los límites del
Tratado, a la "surveillance" -al control- de una Autoridad
internacional. Este procedimiento de cesión de poderes sobera-
nos antes detentados por Estados, a una Organización interna-
cional debe permitir en principio evitar las dificultades polí-
ticas que plantea una absorción de las soberanías nacionales
por una estructura supraestatal, concentrando el esfuerzo
internacionalizador en materias técnicas y económicas. (3).

Ante la CECA, estamos frante a una fórmula más compleja
de estructura de la sociedad internacional (4), una forma
nueva en el cuadro de las teorías sobre la organización social
(5), un nuevo grano en la jerarquía de los poderes (6) una nueva
situación en el proceso histórico de la distribución de poderes
(7).
La CECA constituye un paso hacia la federación de los Estados que la integran (8). Hay en ella una tendencia innegable a aproximarse a figuras federales; y del preámbulo del Tratado cabe deducir que la última meta de la CECA es indudablemente federal, integradora. En este sentido, la novedad del Tratado radica en que instituye una organización constitucional, primer paso hacia la federación de sus miembros. (10).

A esta nueva fórmula -mas compleja- de estructura de la estructura de la sociedad internacional, en la que el elemento característico es la tendencia a la integración, se la denomina comunidad supranacional.

La nota calificativa de lo supranacional, consiste en la superación que implica de las fórmulas clásicas de colaboración internacional. Así, por ejemplo, en la doctrina alemana, von der HEYDTE: "Junto a estas uniones internacionales cuyo sentido consiste en que los miembros -se refiere a las Uniones de Estados clásicas- se obligan a sí mismos a la cooperación en una acción común, aparecen -como tipo distinto- las uniones de Estados que se fundamentan en una coordinación y no meramente en la cooperación de los miembros. Para distinguir a estas uniones de las internacionales, que hemos citado, ha surgido la costumbre de denominarlas comunidades supranacionales" (11). "La acción que desempeña y realiza una comunidad supranacional es expresión de una coordinación en la que los Estados vienen obligados por una voluntad ajena".

Desde nuestro punto de vista, dado que en definitiva -también en von der HEYDTE- lo esencial es la idea del sometimiento a una voluntad ajena, prefirimos calificar de subordinación y no coordinación a la nota calificativa de los supranacional.

El fenómeno sociológico de la supranacionalidad es una
figura de transición de lo internacional a lo interno, y este su carácter impreciso, transitorio, va a contribuir extraordinariamente a la fijación de las características jurídicas de lo supranacional.

La doctrina no ha admitido unánimemente la existencia de esta figura jurídica, en lo que respecta a la Comunidad carbo siderúrgica. Así, en la doctrina alemana, HAUSSMANN ha negado a la CECA el carácter supranacional al considerarla como un "cartel", al menos en su estructura. (12).

En sus Comentarios al Proyecto revisado de Resolución, el ponente ante el IDI de la XIX Comisión –Recursos jurisdiccionales a establecer contra decisiones de órganos internacionales–, profesor WENGLER, no estima como generalmente aceptada la distinción jurídica entre organizaciones internacionales de Derecho internacional común, y organizaciones supranacionales o quasi-federativas. En su opinión no se trata más que de una diferencia política, muy vaga entre las organizaciones internacionales que vinculan estrechamente a sus miembros y las organizaciones internacionales más flexibles en este punto. (13).

La tesis negadora del carácter supranacional de la CECA a que primero nos hemos referido –HAUSSMANN– está criticada y repudiada por la mayoría de la doctrina que se ha ocupado del tema: así, SCHLOCHAUER (14), SPERDUTI, van HOUTTE y REUTER (15).

En cuanto a la tesis del profesor WENGLER –mantenida del carácter político y no jurídico de la distinción– no es sostenible cierto que las organizaciones supranacionales suponen políticamente una mayor vinculación de los Estados a la Organización. Pero, esta mayor vinculación determina una serie de características y consecuencias jurídicas que separan nitidamente en el terreno jurídico las organizaciones internacionales quasi-federativas, supranacionales, de las uniones de Estados
propias del Derecho internacional clásico basadas en la mera colaboración de los Estados. Basta, a este respecto, pensar en la diferencia existente entre la OECE y la CECA.

¿Cuál es la naturaleza jurídica del ordenamiento de la CECA, en cuanto comunidad supranacional?

Se ha pretendido asimilar jurídicamente la idea de comunidad supranacional a la de Estado federal. Así, VERDROSS (16): "Se entiende por organización supranacional una comunidad de Estados con organismos supranacionales independientes, o sea, capacitados para promulgar en determinadas materias normas directamente obligatorias, no solo para los Estados asociados, sino también para los habitantes. Al establecer una Comunidad de esta índole los Estados renuncian al ejercicio de sus atributos soberanos en su propio territorio en determinados asuntos, transfiriéndolo al órgano supranacional. Lo cual da lugar a una nueva clase de asociación de Estados con injertos federales". Después añade: "la primera comunidad de este tipo es la CECA (Montaunum)". En idéntico sentido, han hablado de estructura quasi-federal Mme BASTID y J. KUNZ (17).

Con este matiz de unión de Estados, aunque bajo una forma muy avanzada y progresiva, se configura la CECA en otros autores como Roberto AGG y BINDSCHEDLER (18).

Las analogías existentes entre ambas figuras, las resalta el progresor G. MORELLI (19), apoyándose en los siguientes argumentos:

a) El procedimiento a través de cual ha sido instaurada la CECA, y su posición frente al Derecho internacional.

b) La transferencia a la comunidad carbosiderúrgica de las funciones y poderes de los Estados soberanos integrantes, en materia de carbob y acero.

C) El ámbito de validez espacial del ordenamiento
Jurídico de la comunidad (artículo 79 del Tratado).

d) La estructura y organización de esta.

Al lado de las analogías, existen sin embargo profundas diferencias entre ambas figuras jurídicas:

a) En primer lugar, la formación de un Estado federal implica la extinción de las relaciones de Derecho internacional entre los Estados miembros. Por el contrario, el orden interno de la CECA no reemplaza al orden internacional en la regulación de las relaciones entre los Estados miembros.

b) En cuanto a la relación entre el orden jurídico interno de la CECA y los ordenamientos de los Estados miembros, estos han conservado su carácter de originarios, a diferencia de lo que sucede en el Estado federal (20).

Van HOUTTE (21), distingue dos series de elementos en el sistema jurídico de la CECA: unos, que derivan de las formas clásicas de cooperación internacional –ONU, OECDE–; y otros, más propios de la estructura jurídica federal. No obstante, no podemos olvidar que en HOUTTE lo supranacional debe entenderse como una gradación nueva en el cuadro de las formas asociativas.

MOSLER, al estudiar los elementos constitucionales de la organización de la CECA, sostiene que esta presenta muchos de los rasgos característicos del Estado federal: división de funciones, ejecución inmediata de las leyes federales, prioridad del derecho federal, colaboración de los miembros en la formación de la voluntad federal, garantía de la aplicación del derecho federal por la acción de un Tribunal e imposición de la norma por la coacción federal. (22).

Por otra parte, no es posible, aunque se haya mantenido con cierta frecuencia, considerar el sistema jurídico de la CECA como un orden jurídico federal parcial: así, OPHULS,
REUTER, BAYER y PUTTKAMER (23). Esta tesis, ha sido muy critica-
da por von der HEYDTE, para quien la expresión Estado federal
parcial constituía una contradicción intrínseca (24). Igual-
mente, MORELLI, para quien resulta imposible lógicamente, que
un orden jurídico con fines particulares, tal como el de la CECA,
sea superior a ordenamientos con fines mas amplios, generales,
como los de los Estados. La fórmula de Estado federal parcial
es contradictoria (25)

La expresión federalismo parcial es sinónima de la de
federalismo funcional, que responde a la idea de la limitación
en las atribuciones de los organismos federales. La perspectiva
en la que se sitúa esta concepción -como ha señalado en la
doctrina francesa HÉRAUD- (26), es una perspectiva horizontal;
en el sentido de que presupone una representación de actividades
nacionales bajo formas de funciones definidas que en ella se
yuxtaponen. Esta perspectiva, y la concepción del federalismo
que de ella resulta, son erróneas. HÉRAUD, por el contrario,
se sitúa en una perspectiva vertical, completamente diferente de
la anterior, en cuanto que se refiere no ya al plano de las
atribuciones sino al de las competencias o poderes.

Desde este punto de vista, la característica del fede-
ralismo funcional no radica en que se atribuyan a la organización
solo competencias parciales, sino que no se le concede más que
un determinado grado de competencia. Esto es, no se le atribuye
mas que funciones de ejecución, administrativas, o si se quiere,
técnicas, pero no competencias políticas, como función de impulso
y competencia de las competencias.

Estas comunidades -HÉRAUD se refiere a la CECA y a la
CED- no son de hecho mas que "pools", esto es, puesta en
común de medios y procedimientos de gestión o explotación. Pero,
están desprovistas de finalidad propia y no constituyen mas que
un conjunto de medios técnicos o administrativos.

El profesor francés cuya tesis comentamos, ha pasado de un extremo a otro. Al abandonar la perspectiva horizontal—que tan acertadamente critica—ha elaborada una teoría sobre la naturaleza de las comunidades supranacionales—en concreto la CECA—, en la que ya no se configuran como comunidades sino como simple acumulación de medios sin finalidad propia, esto es, como "pools".

Esta noción del "pool" ha sido luego muy utilizada en relación con determinados proyectos de integración europea que tomaron como modelo la estructura de la CECA: así, el "pool" agrícola—plan PFLIMLIN—, o el de los transportes—plan BONNEFOUR—.

Hemos mantenido que la estructura supranacional significa un paso avanzado hacia la federación, esto es hacia la integración federal de los Estados miembros. Pero ello no supone que jurídicamente nos encontremos ya ante estructuras federales. En realidad lo supranacional—ya lo indicábamos al comienzo—es una categoría sociológica de transición de lo internacional a lo interno. Esta nota de transitoriedad, de carácter intermedio, ha sido relatada por MONACO (27) y JAENICKE (28), para quienes la CECA supone un término medio entre las soluciones clásicas de cooperación internacional en la técnica del Derecho internacional clásico—interestatal—y el esquema federal.

Pero a diferencia de las estructuras federales, los órganos supranacionales no pueden definir sus propias metas ya que estas les viene dadas en el tratado constitucional, en definitiva, por la voluntad de los Estados. De esta forma, carecen de un auténtico poder de decisión política.

Desde este punto de vista—en el que venimos a coincidir con lo mantenido por HÉRAUD—, son de extraordinario interés las observaciones que respecto al Plan Schuman hizo KOPELJANAS
en su curso de 1950 en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: la política de cesiones y transferencias de poderes soberanos, por parte de los Estados a la Organización supranacional —en materias técnicas y económicas— ha de enfrentarse finalmente con el problema político. Dado esto, quizás sería más simple, sugiere KOPELMANAS, atacar directamente la fusión de las estructuras políticas. Las tentativas de internacionalización parcial de poderes públicos, en su opinión, solo pueden conducir a situaciones imperfectas, en cuanto que por su naturaleza, estan condenadas a terminar en una situación de "impasse".

Tales sugerencias y observaciones nos parecen muy acertadas. Solo que un tanto extrañas en KOPELMANAS, ya que en su curso en La Haya sobre control internacional, una cosa queda bien clara: la escasa coherencia de la base social del Derecho internacional.

Parece ineludible que el camino más apropiado para acercarse a formas de integración europea es precisamente la constitución de comunidades supranacionales, sobre materias determinadas, que vayan facilitando —mediante el acercamiento funcional— el momento en que una federación política sea viable.

Igualmente queda claro, que desde el punto de vista jurídico no nos encontramos ante estructuras federales cuando se trata de comunidades supranacionales, en concreto, la CECA (30), sino que simplemente estamos en presencia de estructuras jurídicas intermedias, de transición, a igual distancia de lo internacional que de lo interno (31).

La CECA tiene su propio y especial ordenamiento jurídico que no puede satisfactoriamente ser interpretado, ni según los principios del Derecho internacional, ni según los del Derecho administrativo estatal, sino tan solo sobre aquellos principios que se derivan de sus específicos fines y cometidos (32). Se trata de un orden jurídico único, a saber, el orden interno propio
de la Comunidad del Carbon y del Acero. Este sistema jurídico no es un derivado del Derecho internacional sino un orden originario (33).

Estamos ante una realidad sociológica que no puede ser encasillada en las ciejas categorías de confederación de Estados y Estado federal. Esta antigua distinción (Derecho Internacional - Derecho interno), propia de la teoría jurídica del siglo XIX, no sirve ya para explicar las nuevas realidades sociológicas y ha quedado superada por la actual distinción entre comunidad supranacional y comunidad internacional, según que la nota característica de la subordinación -de los Estados miembros a la Autoridad supranacional- o la cooperación entre tales Estados, sin idea alguna de subordinación. En este orden de cosas, la CECA indudablemente es una organización supranacional, en la que lo predominante es la cesión, la transferencia de poderes soberanos que se efectua en favor de la organización, mas que la limitación de la soberanía de los Estados participantes en la Convención o Tratado constitucional.

Sería prematuro establecer una teoría jurídica del fenómeno supranacional, pero la determinación de algunas de sus características nos aclarará muchas ideas relativas a la CECA. A este respecto, resaltan tres notas:

1) Independencia del medio de origen, esto es, frente a los Gobiernos partes.

2) Transferencia o cesión - "transfert"- de competencias. Se instituye una competencia común que resulta de la fusión de las competencias nacionales.

3) Relaciones directas entre los órganos de la comunidad y los particulares, sin que sea posible explicar tal subjetividad de intereses jurídicos privados en el ordenamiento de la comunidad por la tesis que ya ANZILÔI aplicara a los
Tribunales Arbitrales Mixtos: "instituciones comunes a varios Estados".

La nota de supranacionalidad en una organización internacional exige la reunión de dos condiciones:

1) El poder: la disposición de un cierto poder de decisión respecto de los órganos del orden inferior.

2) La autonomía: la organización supranacional ha de poseer una voluntad autónoma; esto es, debe expresar otra cosa distinta que la voluntad de los órganos del orden inferior.

Esta segunda condición se realiza en dos casos:

a) El primero, el más simple, cuando se trata de una autoridad que constitutivamente es autónoma, bien porque no procede de los órganos del orden inferior, bien porque aun procediendo de estos, no está investida de un mandato imperativo. Es decir, en este primer caso, el criterio radica en el modo de formación de la autoridad.

b) En el segundo caso, la Autoridad —aun procediendo de los órganos del orden inferior, y constituida por mandatarios de este—, manifiesta sin embargo una voluntad autónoma porque no adopta sus decisiones por unanimidad, sino por mayoría, simple o cualificada, de votos. En este segundo supuesto se trata de una supranacionalidad procesal. (34)

Desde este último punto de vista, es muy interesante la distinción que el profesor francés HERAUD hace entre supranacionalidad positiva y supranacionalidad negativa (35): cuando el órgano supranacional —o que se pretende calificar de tal— no está provisto de competencias concretas y no tiene otra función que la de eliminar o debilitar normas restrictivas de la soberanía, tal supranacionalidad solo actúa negativamente: esto es, en favor de la soberanía de los Estados. —HERAUD se refiere concretamente al sistema jurídico de la U.E.O.—
En estos casos —de supranacionalidad negativa— nos encontramos en realidad ante supuestos destructores de la supranacionalidad. Así, en los casos de duda relativos a la interpretación del Tratado constitucional—la interpretación no será favorable a los fines de la organización supranacional, sino a la soberanía de los Estados. Es decir, se trata de una supranacionalidad —decisión por mayoría de votos— que solo actúa para eliminar restricciones que pesaban sobre la soberanía de un Estado determinado. Con ello, como respecto de la interpretación de Tratados señalaba Lauterpacht, estamos mas cerca del LOTUS que de la técnica jurídica de la organización internacional, de una sociedad internacional centralizada.

El orden jurídico de la CECA, por tanto, es de naturaleza jurídica sui generis, específica, inermedio entre el Derecho internacional clásico y la estructura jurídica federal.

En realidad, estamos ante una zona institucional y normativa del Derecho internacional, que cada día va cobrando una mayor vitalidad y fuerza, y que podemos denominar Derecho administrativo internacional (37)—Gajzago—, rama de Derecho administrativo del Derecho internacional, y cuyo desarrollo se ha visto aumentado e incrementado en riqueza de matizos, por el de la organización internacional.

Desde otra perspectiva, el conjunto de normas e instituciones que ahora nos ocupa, puede ser considerado —asi, Jenks—, como una rama específica del Derecho de las instituciones internacionales. Dentro de este, habría que distinguir ya varias ramas:

El Derecho constitucional de las organizaciones internacionales (38)

El Derecho parlamentario de las organizaciones internacionales.
El Derecho administrativo de tales organizaciones
El Derecho regulador de las relaciones de las organizaciones internacionales entre sí, o con terceros Estados (39).

De otra parte, esta es la rama jurídica de mayores posibilidades funcionales de desarrollo en la actual situación del Derecho y de la Sociedad internacional.

II

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA: FUNCIÓN Y EMPLAZAMIENTO
EN EL SISTEMA JURÍDICO DE LA CECA.

En el artículo 31 del Tratado, se establece:

"El Tribunal asegurará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado y de los reglamentos de ejecución".

Ahora bien, siendo la Alta Autoridad el órgano encargado de asegurar la realización de los objetivos fijados en el Trata-
do -artículo 8 del mismo-, se encuentra sometida en su actuación al control jurisdiccional del Tribunal. Con ello, el tema queda planteado en el marco más general del control jurisdiccional de las decisiones de órganos internacionales.

El Tribunal es por tanto, en el sistema jurídico establecido por el Tratado creador de la CECA, uno de los instrumentos a través de los que se realiza la función de control, manifestación de la función ejecutiva internacional sobre la actuación administrativa de la Alta Autoridad.

Lo que caracterizará este procedimiento de control, frente a los diversos controles de información, administrativos, establecidos en el Tratado, y el control político de la Asamblea (artículo 24) sobre el informe anual de la Alta Autoridad (artículo 17), es el tratarse de un control jurídico.
Las cuestiones de oportunidad, y aquellas que se basan en motivos puramente políticos, quedan fuera de la competencia del órgano jurisdiccional de la CECA. Utilizando técnica administrativa francesa: se trata de un control de legalidad y no de oportunidad.

El inmenso progreso que el Tratado instaurador de la CECA ha aportado a la evolución del Derecho internacional —pese a los antecedentes que pueden encontrarse (40)—, es el sometimiento de organismos internacionales y no solo de Estados, al principio de legalidad. En este sentido, el Tratado creador de la CECA constituye un ejemplo real, concreto, de uno de los temas de mayor interés en la problemática actual del Derecho internacional: el de los recursos jurisdiccionales contra las decisiones de órganos internacionales.

En el Derecho internacional general, las posibilidades existentes de tal tipo de control son insuficientes; en cuanto que solo es posible a través de un procedimiento indirecto que presenta los siguientes inconvenientes:

Relatividad de la cosa juzgada

Solo los Estados pueden ser partes ante el Tribunal, mientras que el órgano internacional, como tal, carece de posibilidad de actuar ante el Tribunal. Del mismo modo, la organización a la que pertenece el órgano, al no poder ser parte, tampoco se siente ligada por la sentencia. Así, el artículo 93, 2º, de la Carta de la Organización internacional del Comercio.

En el sistema actual, cabe que la misma decisión sea declarada válida en la diferencia A-B, e inválida o nula en la controversia B-C.

El control indirecto de la decisión podrá tener lugar en todo tiempo, en cuanto que el principio del "estoppel" no impide a una parte negar la validez de la decisión.
Ello hace que en la práctica sea de gran importancia establecer el medio de control jurisdiccional que determine si la decisión de un órgano internacional es válida o no.

Existen diversos precedentes de este tipo de control jurisdiccional a que venimos refiriéndonos. Así:

A) Artículo 38 de la Convención de 1921 sobre el Danubio

B) Artículo 39 del Protocolo de París, 1920 (Polonia-Dantzig), aunque en este caso se trate más de un control político que jurídico.

C) Artículo 20 del Reglamento relativo a la Comisión del régimen de las aguas del Danubio.

D) Recurso ante la Conferencia, contra las decisiones del Consejo Ejecutivo de la Organización Internacional del Comercio: artículo 96 de su Carta (1).

E) Los dictámenes consultivos del Tribunal Internacional de Justicia —y antes del TPJI— como medio de control jurídico indirecto de las decisiones de órganos internacionales.

Todos estos procedimientos son insuficientes, por lo que ante el IDI el ponente de la XIX Comisión, profesor WENGLER, proclamaba la conveniencia de que las decisiones de órganos internacionales puedan ser objeto de un control jurisdiccional especial, constatando directamente en un procedimiento contencioso, su validez o invalidez, con efectos respecto de todos los sujetos de Derecho internacional interesados (42).

Los miembros de la citada XIX Comisión, no aceptaron unánimemente la tesis del ponente. Así, en sus Respuestas al Proyecto Revisado de Resolución (Amuario IDI, 1954) HAMERÖ y JENKS: el primero estimó como prematuro el proyecto, y en el estado actual de la organización del mundo, demasiado ambicioso. Igualmente JENKS, a quien parece prematuro formular principios generales
sobre el control jurisdiccional de órganos internacionales, y reclama una solución basada mas en la experiencia y en datos empíricos que sobre principios legales (43). La preferencia por este método empírico, positivo, destaca también en COUBEK, para quien lo esencial es el precedente práctico mas que el desenvolvimiento teórico (44).

Pese a considerarlo como tema prematuro, JENMS señala cómo tales procedimientos de control jurisdiccional constituyen una característica de las comunidades supranacionales: él mismo ha calificado sus conclusiones de negativas, lo que no le impide afirmar la necesidad de que en su actuación los organismos internacionales queden sometidos al principio de legalidad. Tan solo reclama un examen mas real y detallado de los diversos supuestos en los que son posibles abusos, y de la efectividad del procedimiento directo de control jurisdiccional de las decisiones de órganos internacionales (45). En definitiva, en esta materia se hace necesario un método realista, que se atenga en cada caso concreto —el ius in causa positum del que hablaba VERZIJL en su respuesta al Cuestionario presentado por el profesor WENGLER— a las posibilidades prácticas.

Por otra parte, la existencia de un control jurídico, llevado a cabo por un órgano jurisdiccional sobre todas las decisiones de toda clase de órganos internacionales, no constituye un fin ideal en si. Expresamente, tal era una de las preguntas del cuestionario que el ponente de la XIX Comisión del IDI dirigió a los diversos internacionalistas que la constituían. La idea negativa predominó en las respuestas de estos: así, HAMBRÖ, VERDROSS, de LUNA, VERZIJL (46).

Dos principios contradictorios juegan en esta materia. De un lado, el interés de proteger a individuos, organizaciones e intereses de varios tipos, y de otro, la necesidad imperiosa
de no obstaculizar el desarrollo de las organizaciones internacionales, cuya autoridad es escasa en muchos supuestos. Pero en ningún caso, la existencia de control jurisdiccional puede ser considerada como un atentado a la autoridad del órgano (47).

¿Cuál es la competencia del Tribunal de la CECA?

Las disposiciones que la regulan son muy numerosas, y, por otra parte, no están todas incluidas en el capítulo IV, título II, del Tratado, por lo que interesa clasificarlas, a fin de poder fijar mejor la competencia del Tribunal.

No es posible aceptar la visión simplista, de mero transplante al sistema jurídico de la CECA del esquema de la división de poderes (principio este ya superado por otra parte en el Derecho constitucional y administrativo internos). No cabe por tanto, sostener simplemente que el Tribunal es el órgano jurisdiccional de la Comunidad, como la Asamblea y el Consejo lo son legislativo y ejecutivo respectivamente (148). Aparte de que esta visión del reparto de las funciones sociales y jurídicas entre las Instituciones de la Comunidad sea totalmente errónea, en el aspecto concreto del Tribunal, el matiz puramente internacional no desaparece en el esquema del Tratado: competencia del Tribunal en las disputas entre Estados relativas a la aplicación del Tratado o textos complementarios (artículo 89 del Tratado, apartado 1º:

"Cualquier diferencia entre los Estados miembros relativa a la aplicación del presente Tratado, que no sea susceptible de ser resuelta por otro procedimiento previsto en el presente Tratado, podrá sometirse al Tribunal, a requerimiento de uno de los Estados partes en la diferencia")

De otra parte, no toda la actividad del Tribunal es jurisdiccional: así, la competencia consultiva del artículo 95, párrafo 4º:
"Estas modificaciones serán objeto de proposiciones redactadas de acuerdo por la Alta Autoridad y por el Consejo, decidiendo por una mayoría de cinco sextos de sus miembros, y sometidas a la opinión del Tribunal. En su examen el Tribunal tendrá plena competencia para apreciar todos los elementos de hecho y de derecho. Si después de este examen el Tribunal reconoce la conformidad de las propuestas con las disposiciones del apartado que precede, serán transmitidas a la Asamblea y entrarán en vigor si son aprobadas por una mayoría de dos tercios de los miembros que componen la Asamblea".

Un primer ensayo de sistematización de las competencias del Tribunal de la CECA, desde el punto de vista de clasificación de los diversos recursos, es el realizado por la Comisión Constitucional de la Asamblea ad hoc (Rapport de la Comisión Constitucional) (49):

Constitucional
Administrativa
Civil
Penal
Internacional

En su Rapport, la Delegación francesa distingue estos dos aspectos diferentes (pp: 26 y ss.): la competencia del Tribunal como jurisdicción administrativa de la Comunidad, y la competencia del Tribunal en cuanto jurisdicción internacional.

La misma sistemática aparece recogida en ciertos autores franceses: así, LAGRANGE, Paul REUTER, etc. (50). En realidad, LAGRANGE recoge tres aspectos del Tribunal de la CECA:

a) Organismo regulador de competencias, respecto de las Instituciones de la Comunidad, en cuanto que la competencia de estas es de atribución -artículos 8, 20 y 26 del Tratado; artículos 33 y 38: recursos contra las decisiones y recomendaciones de la
Alta Autoridad y deliberaciones de la Asamblea o el Consejo.

b) Organismo de control jurisdiccional de la actividad administrativa de la Alta Autoridad: el contencioso susceptible de nacer es de carácter administrativo (el Tribunal como jurisdicción administrativa de la Comunidad).

c) El Tribunal en cuanto jurisdicción internacional.

ANTOINE (51), ha criticado el simplismo que encierra la esquemática clasificación mantenida en el rapport de la Delegación francesa. Basándose en que la utilización sistemática del precedente jurídico es siempre criticable cuando se trata de una institución nueva, ANTOINE se inclina por una clasificación distinta respecto de la que, él mismo, reconoce su carácter un tanto arbitrario. Utilizando el artículo 31 del Tratado, distingue la diferente situación en que frente al Tratado se encuentran las Instituciones y los Estados miembros. Para las primeras se trata de su Carta, de un texto constitucional. Para los segundos es más bien una convención internacional de la que forman parte. La posición del Tribunal será por ello, muy distinta frente a unas y otros: respecto de las Instituciones, el Tribunal desempeña primordialmente el "fole" de una jurisdicción administrativa. Frente a los Estados miembros reviste más bien el aspecto de jurisdicción internacional.

En el primer aspecto, incluye los siguientes tipos de actividad del Tribunal:

- Contencioso de amulación y de plena jurisdicción
- El Tribunal y las modificaciones del Tratado
- El Tribunal, órgano disciplinario.

En el segundo aspecto, las siguientes:

- Diferencia entre Estados respecto de la designación de miembros de la Alta Autoridad (abuso del derecho de veto).
- Conflictos internacionales entre Estados, relativos
a la aplicación o interpretación del Tratado o textos anejos.

El Tribunal de la CECA y los Tribunales nacionales.

Fuera de su esquema, quedan las atribuciones que pueden tener dadas al Tribunal en virtud de la cláusula compromisoria a que se refiere el artículo 42, y por la competencia delegada a que se refiere el artículo 43.

En la doctrina italiana, el profesor MORELLI (52), distingue en los órganos de la Comunidad un doble carácter: por una parte se trata de órganos internacionales, esto es, de la Comunidad en tanto que unión internacional, viendo su actividad regulada por normas internacionales que producen consecuencias jurídicas para los Estados miembros. Pero al mismo tiempo, son órganos de la Comunidad en cuanto sujeto de su propio ordenamiento interno, que ejercen actividades reguladas por este mismo orden, produciendo efectos respecto de las empresas.

Francesco DURANTE (53), distingue en el Tribunal de la CECA una triple función o actividad: jurisdiccional, consultiva y arbitral. Dentro de la primera, separa los siguientes aspectos:

1) Controversias internacionales entre Estados miembros relativas a la interpretación y aplicación del Tratado y Protocolos adicionales: artículos 10 y 89 del Tratado, y 16 del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades.

2) Controversias relativas a la aplicación del Tratado que puedan surgir entre Instituciones de la Comunidad, o entre ésta y terceros sujetos. Entran en este apartado los siguientes recursos:

   Estados miembros contra decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad y deliberaciones de la Asamblea o Consejo: artículos 33 y 38 del Tratado.

   Consejo contra deliberaciones de la Asamblea o decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad: artículos 38 y 33 del Tratado.
Empresas, asociaciones y otros sujetos privados contra decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad: artículos, 33-63-65-66,5ª del Tratado.

Recursos de indemnización previstos en los artículos 34,36,40,47,66 6ª del Tratado.

3) Controversias entre la Comunidad y terceros: supuestos del artículo 42 del Tratado.

4) Controversias entre terceros que guardan conexión con el Tratado (competencia por delegación del artículo 43,2ª del Tratado).

Son características derivadas del carácter jurisdiccional del Tribunal, las siguientes:

Ser un órgano preconstituido.

Normas de procedimiento preestablecidas e inderecuentes por las partes.

La competencia viene fijada con independencia de la existencia de una determinada controversia, con caracteres de inderecutable y vinculante para las partes y no puede ser deferida ante otro Tribunal elegido por ellas (diferencia del artículo 36 del Estatuto del TPJ y del actual TJ).

El Tribunal puede entender de un asunto, fuera de todo compromiso, por una demanda unilateral.

En cuanto órgano arbitral colegiado, el Tribunal posee esta competencia en virtud del apartado 2ª del artículo 89: el compromiso arbitral versará tan solo sobre el objeto de la litis y, eventualmente, la delimitación del alcance de la resolución. Las normas que regulan el procedimiento y la composición vendrán ya fijadas en el Tratado y en el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal y su Reglamento de procedimiento.

La función consultiva del Tribunal, aquélla se refiere el autor italiano, es la conferida al Tribunal en el artículo 95.
En la doctrina alemana, SCHLOCHAUER (54), ha distinguido en el Tribunal de la CECA las siguientes funciones:

1: Cuestiones internacionales (Interrnationalrechtliche): la CECA no posee estructura internacional sino constitucional; por eso, es ajena a las cuestiones internacionales. Pero el Tratado, le confiere una competencia quasi-internacional.

2: Cuestiones constitucionales (Verfassungsrechtliche): consecuencia lógica de la naturaleza de la CECA. Así, Abuso del derecho de veto: art. 10 Tratado Control de las funciones legislativas y administrativas de la Alta Autoridad.

Decisión o recomendación que causan graves daños a la economía de un Estado: artículo 37 del Tratado.

Recurso del artículo 88
Recurso del artículo 41

3: Cuestiones administrativas: recursos de amulación. (Verwaltungsrechtliche)

4: Responsabilidad de servicio (Amtshaftung)
5: Civil (Zivilrechtliche Fragen)
6: Procesal (Prozeszrechtliche)
7: Ejecución de sentencias: arts. 44 y 92 Tratado Artículo 1º Protocolo Privilegios e Inmunidades.

7: Disciplinaria (Disziplinarrechtliche): constitucional, si se refiere a miembros de la Alta Autoridad: artículos 12, 2º Tratado, y 13 2º, y 7 1º del Estatuto.

Dentro de los esquemas doctrinales examinados, en lo relativo a las funciones o actividades del Tribunal de Justicia de la CECA, el que acabamos de estudiar, mantenido por SCHLOCHAUER, nos ha parecido el más completo. Sobre los textos (Tratado y Protocolos adicionales), y los esquemas de DURANTE y SCHLOCHAUER, podemos articular la siguiente clasificación de las funciones del
Tribunal de la CECA:

I.- Función consultiva: artículo 95 del Tratado

II.- Función arbitral: compromiso del artículo 89, 2ª del Tratado.

III.- Función jurisdiccional:

A) Administrativa: Recursos de

Amulación: artículos, 33, 35, 63, 65 4ª, 66 5ª (Tratado)

Plena jurisdicción: artículos, 36, 37, 65 6ª, 88 Tratado

43 Estatuto del Tribunal

Indemnización: artículo 34 Tratado

Falta de servicio o personal: artículos 40 y 47 Tratado

Funcionarios.

Los recursos de indemnización y los que tienen como causa una falta de servicio o personal, son de plena jurisdicción, pero presentan dentro de este grupo, características propias.

En cuanto a los recursos de funcionarios, se trata de un tema en íntima conexión con el mas amplio de la función pública supranacional, en el sentido de que su configuración jurídica depende de la naturaleza de la relación entre el funcionario y la Comunidad. Si esta es contractual, la cláusula compromisoria a que se refiere el artículo 42 del Tratado será el cauce jurídico de los recursos que oponga el funcionario a la Comunidad. Si la relación es estatutaria, mas estrictamente administrativa, la vía jurídica de los recursos será distinta: un Reglamento de procedimiento que ha de elaborar el Tribunal.

B) Constitucional: Recursos de

Amulación de deliberaciones Asamblea y Consejo: artículo 38 del Tratado

Abuso del derecho de veto: artículo 10 Tratado
Dimisión de oficio de los miembros de la Alta Autoridad: artículo 12 Tratado.

Dimisión de oficio de los jueces: artículo 7 Protocolo Estatuto del Tribunal de Justicia.

Dictámen sobre la revocación de los Abogados Generales: artículo 13 Protocolo Estatuto Tribunal de Justicia.

En estos últimos supuestos, el Tribunal actúa como auténtico órgano disciplinario.

C) Internacional:

Controversias entre Estados: Art. 89 del Tratado
Art. 16 Protocolo Privilegios e Immunidades

D) Procesal

Artículo 1 Protocolo Privilegios e Immunidades

Cuestiones prejudiciales: artículo 41 Tratado

Artículo 65, 4º

Precaciones del art. 90 Tratado

El artículo 79 del Reglamento de Procedimiento no menciona más que el artículo 41 del Tratado: el Tribunal en sus relaciones con los Tribunales internos.

Artículo 37, Protocolo Estatuto del Tribunal: recurso interpretativo.

Artículo 38, Protocolo Estatuto Tribunal de Justicia: recurso de revisión

E) Civil:

Claúsula compromisoria del artículo 42

Su relación con el tema de funcionarios.

Fuera de nuestro esquema, tan solo quedan aquellas cuestiones en las que la competencia venga atribuida al Tribunal en virtud de la delegación de competencia por una legislación interna. (Apartado 2º del artículo 43 del Tratado).
De todo el esquema establecido, nuestro trabajo se limitará al estudio de la jurisdicción administrativa en el marco jurídico de la CECA. Es decir, a la recepción del recurso contencioso administrativo —propio de los ordenamientos jurídicos internos— por el Derecho internacional.

En este orden de cosas, distinguiremos tres matices o aspectos distintos en esta jurisdicción administrativa del Tribunal de la CECA:

Los recursos de anulación
Recursos de plena jurisdicción
El problema de los recursos en materia de funcionarios.

- III -

EL CONTENCIOSO DE ANULACION (RECURSOS DE ANULACION CONTRA DECISIONES DE ORGANOS INTERNACIONALES)

Dos principios antagónicos se oponen en esta materia:

Toda decisión de un órgano internacional, en primer lugar, goza en su favor de una apariencia de legalidad. Pero la justicia exige que cuando esta apariencia sea falsa pueda ser destruida por el control jurisdiccional de la decisión.

De otra parte, es preciso evitar que la "Rechtssicherheit" o seguridad jurídica quede destruida por el peligro continuo de que las decisiones de una autoridad, cuya existencia es necesaria para la conservación del orden jurídico o el bienestar de la humanidad, puedan ser atacadas en todo tiempo y por cualquier sujeto(55).

Los creadores del Tribunal de Justicia, se encontraron al instituirlo con un problema básico del Derecho administrativo:
el deseo de querer controlar estrictamente la legalidad de los actos de la administración y el temor de ver a esta jurisdicción sustituirse a los servicios responsables y disminuir la libertad de la que estos últimos tienen necesidad para realizar su tarea (56).

En el marco de este recurso de anulación, el Tribunal desempeña lo que se ha calificado su prerrogativa esencial: el control jurisdiccional del ejecutivo. (57).

El recurso, conocido en los ordenamientos de los seis Estados miembros, se caracteriza por los rasgos siguientes:

a) Carácter objetivo
b) Efectos erga omnes y retroactivos de la decisión.

Entre las diversas tendencias que en cada problema concreto iremos examinando, los redactores del Tratado se esforzaron por encontrar siempre una solución intermedia, de compromiso, que pudiera ser adaptada por todos los Estados participantes. Pero a la vista del Tratado, su terminología, su sistemática, su espíritu, y pese a la existencia de algunos puntos en los que la influencia de otro ordenamiento jurídico es visible (recurso por inactividad del artículo 35, por ejemplo, de clara influencia alemana), fundamentalmente la técnica seguida en el Tratado ha sido la francesa, la del recurso francés por exceso de poder. Ello no indica en absoluto que se trate de un mimetismo servil, ni que el Tribunal de la CECA tenga que seguir las líneas trazadas por el Consejo de Estado francés: se trata simplemente, ya lo aludíamos, de resolver en el plano internacional un problema que está en la base del contencioso administrativo francés.

Hacer posible un sistema de control jurisdiccional en sín que la Jurisdicción se sustituya a la Administración, y sin que queden ahogadas la libertad y la facultad de iniciativa que la función administrativa exige (58).
En el mismo sentido el Rapport de la Delegación francesa, en el que se señala cómo volvemos a encontrar, en el sistema del Tratado, la distinción propia del contencioso francés entre recurso de anulación y recurso de plena jurisdicción.

Por otra parte, la influencia que sobre la jurisprudencia del Tribunal ha ejercido practicamente la del Consejo de Estado, la iremos examinado en el análisis concreto de los diversos problemas.

Dada la inspiración en la temática francesa, ajustaremos el estudio del recurso contencioso de anulación en el sistema de la CECA, el índice o catálogo de cuestiones características en el ordenamiento administrativo francés. Así, las condiciones de admisibilidad, los motivos o causa de apertura del recurso, y los efectos o consecuencias de una decisión de anulación van a ser los problemas que iremos examinando.

A) Condiciones de admisibilidad (recevabilité)

1) Naturaleza del acto contra el que se recurre:

Para la ejecución de las misiones que le son confiadas, en las condiciones previstas en el presente Tratado, la Alta Autoridad adopta decisiones, formula recomendaciones o emite consejos o dictámenes (avis). A diferencias—de estos, que no obligan, aquellas—decisiones y recomendaciones—tienen fuerza obligatoria, y la diferencia entre ellas radica en que mientras la decisión obliga en todos sus elementos, la recomendación solo obliga en cuanto al fin que implica, pero no en cuanto a los medios de realizar tal finalidad (artículo 14 del Tratado).

El recurso de anulación contra actos positivos de la Alta Autoridad, viene configurado en el artículo 33 del Tratado, aunque sea este artículo el único del Tratado en que se hace mención del recurso de anulación. Así, los artículos 35, 63, 65 4ª, 66 5ª. Pero la configuración técnica del recurso de anulación
se hace en el artículo 33.

No solo puede recurrirse contra las decisiones o recomendaciones positivas de la Alta Autoridad. El artículo 35 del Tratado prevé la posibilidad de recurrir contra inhibiciones de la Alta Autoridad, estableciendo un recurso de amolación similar al recurso de inactividad que conoce el Derecho administrativo aleman, o los supuestos de silencio administrativo propios del contencioso francés.

El artículo 35, dice así:

"En los caso en que la Alta Autoridad, obligada por una disposición del presente Tratado, o de las regulaciones complementarias a adoptar una decisión o formular una recomendación, no cumpla esta obligación, corresponde, según los casos, a los Estados, al Consejo o a las empresas y asociaciones "de la saisir" -esto es, demandar de la Alta Autoridad tal adopción o formulación-

Lo mismo sucederá en el caso en que la Alta Autoridad, facultada por una disposición del presente Tratado o de las regulaciones complementarias para adoptar una decisión o formular una recomendación, se abstenga de hacerlo, cuando esta abstención constituya una desviación de poder".

Si después de un plazo de dos meses la Alta Autoridad no ha adoptado decisión alguna o formulado recomendación alguna, podrá interponerse ante el Tribunal un recurso, en el plazo de un mes, contra la decisión negativa implicita que se deduce de este silencio".

En el texto, por tanto, se preven dos supuestos:

1) Cuando la Alta Autoridad viene obligada a actuar en virtud de disposiciones del Tratado o de sus Reglamentos de ejecución y no cumple esta obligación.

2) Cuando la Alta Autoridad viene tan solo
habilitada, facultada para actuar, y se inibe, constituyendo su abstención, su inactividad una desviación de poder.

El proceso que establece el artículo 35 consta de dos fases:

En un primer momento, los Estados, el Consejo, o las empresas y asociaciones según los casos, piden a la Alta Autoridad que actúe.

Si esta no lo hace en el plazo que fija el Tratado —dos meses— queda abierto un recurso de anulación contra la decisión implícita de rechazo, que se deduce de este silencio.

En la jurisprudencia del Tribunal de la CECA un supuesto concreto de aplicación del artículo 35 del Tratado, lo constituyen los "affaires" conjuntos 7/54 y 9/54 (AGRUPACION DE INDUSTRIAS SIDERURGICAS LIXEMBERGUESAS c. Alta Autoridad), resueltos en la decisión —sentencia— de 23 de abril de 1956.

En sus Conclusiones Generales, el Abogado General ROEMER se planteó el problema de si el recurso de inhibición ("recurso en carencia") del artículo 35 constituye un supuesto sui generis, propio, o, por el contrario, no es más que un caso especial del recurso de anulación del artículo 33. Como señalaba ROEMER el problema planteado era el de la relación entre el artículo 33 y el 35 del Tratado.

La cuestión reviste un extraordinario interés por estar ligada con el problema de la legitimación para recurrir contra una abstención de la Alta Autoridad, tema este al que hemos de referirnos posteriormente.

Con arreglo al artículo 35, para que una abstención, esto es, una decisión de rechazo susceptible de ser objeto de un recurso, pueda ser considerada como implícita, ha de instarse previamente —conforme a los apartados 1 y 2 del artículo citado— a la Alta Autoridad para que actúe. Ahora bien, no toda demanda
dirigida a la Alta Autoridad origina un derecho a recurrir en caso de abstención de esta, ya que a nadie se impide dirigir a la Alta Autoridad y las sugestiones u observaciones. Así, el párrafo 2º del artículo 46:

"Las empresas, los trabajadores, los consumidores y los comerciantes y las asociaciones, podrán presentar a la Alta Autoridad todas las observaciones o sugestiones que deseen sobre las cuestiones que les afectan".

Sin embargo, en la técnica del artículo 35 solo pueden hacer demandas que como consecuencia —y en caso de inhibición— originen un derecho a recurrir ante el Tribunal contra la Alta Autoridad, los Estados, el Consejo y las empresas y asociaciones, aunque estas últimas "según los casos".

Esta solución, lo señala ROEMER, está más cercana a la técnica administrativa alemana que a la del Derecho francés. Efectivamente, en el Derecho administrativo alemán no todo el mundo tiene derecho subjetivo a pedir la realización de un determinado acto. Se exige incluso la existencia de un derecho que el acto administrativo pedido sea adoptado. Así, el parágrafo 15, apartado 3 de la Ley del Tribunal Administrativo Federal; o, el parágrafo 35, apartado 2 de la ley sobre Tribunales Administrativos de la Alemania del Sur.

En el supuesto que tratamos, la cuestión planteada es saber si la Agrupación de Industrias Siderúrgicas Luxemburguesas podía instar a la Alta Autoridad en virtud del artículo 35, y en consecuencia, formar recurso de anulación en caso de negativa implícita, o bien, si en ejercicio de los derechos que le confiere el párrafo 2º del artículo 46, la Asociación no había hecho sino dirigir a la Alta Autoridad observaciones o indicaciones que en ningún caso originan un derecho a recurrir ante el Tribunal contra las abstenciones de la Alta Autoridad.
La solución de este problema depende de la interpretación que se dé a la expresión "según los casos" del artículo 35, que a su vez, estará condicionada por la solución del problema base al que al principio nos referíamos: relación del artículo 35 con el 33.

¿Cuál es la naturaleza del artículo 35? ¿Se trata de un supuesto sui generis?, o, ¿no es más que un matiz especial, un caso de aplicación, del artículo 33? La importancia del problema está en que en este último supuesto las empresas y asociaciones recurrentes -en el caso considerado, la Agrupación de Industrias Siderúrgicas Luxemburguesas- solo podrán invocar la obligación de adoptar decisiones o recomendaciones individuales que les conciernan, pero no podrán pedir la adopción de decisiones o recomendaciones generales más que alegando la realización, respecto de ellas, de una desviación de poder.

Esta última fue la tesis defendida por ROEMER en sus Conclusiones Generales: el artículo 35 es un supuesto de aplicación del recurso de amulación del artículo 33. Si la abstención o inhibición hacen referencia a una decisión o recomendación general que la Alta Autoridad está obligada a adoptar, los Estados miembros y el Consejo tienen derecho a instar a la Alta Autoridad para que actúe, y en caso de carencia de actuación, derecho a recurrir. Las empresas y asociaciones no tienen estos derechos mas que si, al mismo tiempo, la abstención supone una desviación de poder a su respecto. En ausencia de estas condiciones, las empresas y asociaciones solo podrán pedir a la Alta Autoridad la adopción de decisiones o recomendaciones individuales que les conciernan.

En el segundo párrafo del artículo 35, el único medio de recurrir es la desviación de poder. En este caso, las empresas y asociaciones han de probar la existencia especial a su respecto de esta desviación de poder.

Esta tesis del Abogado General -el artículo 35, caso espe-
cial de aplicación del artículo 35 fue admitida por el Tribunal en su decisión resolutoria (59).

Un supuesto especial del recurso "en carencia" del artículo 35, lo encuentra ROEMER en el artículo 37 del Tratado. Según este, el Tribunal puede anular las decisiones explícitas o implícitas de negativa por parte de la Alta Autoridad a reconocer la existencia de una situación que provoca en la economía de un Estado perturbaciones fundamentales y persistentes (artículo 37, párrafo 3º). En los casos de anulación la Alta Autoridad queda obligada a adoptar las medidas determinadas en el marco de la sentencia del Tribunal. El artículo 35 establece en sus párrafos 1º y 2º las condiciones en las que existe un verdadero derecho a pedir una decisión, y en caso de rechazo, legitimación para recurrir. En caso de abstención, existe una presunción irrefutable de negativa, en las condiciones del citado párrafo 3º:

"Cuando se interponga un recurso ante el Tribunal con arreglo a las disposiciones de este artículo contra esta decisión o contra la decisión explícita o implícita denegatoria del reconocimiento de la situación antes citada, el Tribunal apreciará los fundamentos de hecho y de derecho".

Indica ROEMER, que este párrafo hubiera podido redactarse así: "Si la Alta Autoridad rechaza la demanda de decisión o recomendación presentada según los párrafos 1º y 2º, esta negativa puede ser atacada en el plazo de un mes. Igualmente, se considera como rechazo el hecho de que la Alta Autoridad no responda a la demanda en el plazo de dos meses". La mención de negativa explícita ha sido considerada superflua en la redacción del Tratado -artículo 35-. No así, en la del artículo 37 donde rechazo explícito e implícito son mencionados y asimilados (60).

En nuestra opinión, el supuesto del artículo 37 no constituye un caso especial del artículo 35, con lo que discre-
pamos de la tesis sostenida en sus Conclusiones Generales por el Abogado General ROEMER. La estructura técnica del recurso del artículo 35 es la misma que la del recurso del artículo 33, de anulación. Fuera del control del juez quedan las cuestiones derivadas de las circunstancias y situaciones económicas, consideradas como conjunto. Por el contrario, en el recurso del artículo 37 el conocimiento, control y valoración de los hechos y situaciones económicas por el juez es mucho más amplio en cuanto que ha de apreciar lo "bien fundado" de la decisión de la Alta Autoridad (párrafo 3º del artículo 37).

De aquí que clasifiquemos el recurso a que se refiere el artículo 37, como un supuesto de recurso de plena jurisdicción. De aceptar la tesis de ROEMER, en virtud de la relación entre el artículo 35 y el 23 del Tratado, el recurso del 37 quedaría configurado como recurso de anulación.

El mismo problema aparece en los "affaires" 8/54 y 10/54: la diferencia jurídica decisiva consiste en el hecho de que en estos la parte recurrente es la ASOCIACION DE CONSUMIDORES DE CARBON DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO.

La Alta Autoridad, en su calidad de parte demandada, y el Gobierno del Gran Ducado como interviniente, sostuvieron la tesis de que en virtud de los artículos 33 y 35, únicamente las empresas y asociaciones en el sentido de los artículos 80 y 48 del Tratado están legitimadas para formular un recurso. En su calidad de consumidor, la parte recurrente no entra en esta definición. Por otra parte, la Asociación de Consumidores no puede invocar que uno de sus miembros sea la Agrupación de Industrias Siderúrgicas Luxemburguesas, en cuanto que la Agrupación tiene personalidad distinta y porque la Asociación ha entablado recurso particular.

La parte recurrente se opuso a las alegaciones de la Alta
Autoridad, y mantuvo la tesis de que en el artículo 35 no se da el reenvío que el artículo 33 hace al 48. Por consiguiente, el grupo de personas con derecho a recurrir es más amplio en el supuesto del artículo 35 que en el del artículo 33, y comprende a todas las asociaciones en el sentido del artículo 46 del Tratado.

ROEMER repite en sus Conclusiones Generales la tesis que ya defendió en los supuestos 7/54 y 9/54, según la cual el artículo 35 no es sino un caso especial de aplicación del artículo 33, con lo que la legitimación para formular el recurso de amulación contra las inhibiciones o abstenciones de la Alta Autoridad ha de delimitarse según el artículo 33 y no el 35 (61).

REUTER, considera el artículo 35 como una contrapartida a la amplia libertad de la administración en el sistema del Tratado: para impedir que se pueda abusar de ella, se ha considerado que el silencio guardado durante dos meses equivale a una decisión implícita de rechazo (62).

2) ¿Quienes están legitimados para recurrir?

A) Los Estados miembros

Una decisión de amulación del Tribunal, puede ocasionar consecuencias muy graves. Se pensó por ello, que era necesario un interés en la medida de esta importancia para permitir el recurso. El Estado, representante por defición del interés general, puede ser considerado como el recurrente tipo:

Pero a diferencia del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, artículo 34 del mismo, en el Tratado de la CECA, y como una consecuencia de su carácter supranacional, el Estado no es el único sujeto jurídico legitimado para actuar (63).

Por otra parte, un análisis de la jurisprudencia del
Tribunal, nos mostrará claramente que la mayoría de los "affaires" de que ha entendido, así como los más importantes desde el punto de vista económico, han sido planteados por empresas o asociaciones de empresas: así, piénsese en los recursos formulados por las Asociaciones italianas ASSIDER e ISA c. Alta Autoridad, admitidos por el Tribunal en su decisión de 11 febrero 1955; el recurso de interpretación planteadopor ASSIDER, resuelto en sentencia de 28 junio 1955; el de la asociación GROUPEMENT DES INDUSTRIES SIDE-RUGIQUES LUXEMBOURGOISES c. Alta Autoridad,"affaires" conjuntos 7/54 y 9/54, con intervención del Gran Ducado de Luxemburgo; los "affaires" conjuntos 8/54 y 10/54, ASSOCIATION DES UTILISATEURS DE CHARBON DU GRAND DUCHE DE LUXEMBOURG c. Alta Autoridad, con intervención del Gran Ducado de Luxemburgo; el "affaire" 8/55, FÉDÉRATION CHARBONNIÈRE DE BELGIQUE c. Alta Autoridad, resuelto en la decisión de julio 1956 y noviembre 1956; "affaire" 9/55, SOCIÉTÉ DES CHARBONNAGES DE BEERENGEN, SOCIÉTÉ DE CHARBONNAGES DE HOUTHALEN, SOCIÉTÉ DES CHARBONNAGES DE HELCHTEREN et ZOLDERN c. Alta Autoridad, decisión del Tribunal resolutoria de 29 noviembre 1956. El número de "affaires" y la importancia económica que implican los recursos citados es indudablemente mucho mayor que la supuesta por los recursos planteados por Estados: "affaire" 1/54, GOBIERNO FRANCES c. Alta Autoridad, fallo de 21 diciembre 1954; "affaire" 2/54, GOBIERNO ITALIANO c. Alta Autoridad, sentencia de igual fecha que el anterior; y "affaire" 6/54, GOBIERNO HOLANDES c. Alta Autoridad, sentencia de 21 marzo 1955..

B) El Consejo

Contra decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad. Esta legitimación de un órgano internacional para recurrir contra actos administrativos de otro, también supone una novedad y un progreso jurídico frente al artículo 34 del Estatuto del Tribunal internacional de Justicia según el cual, tan solo los Estados
vienen legitimados para actuar ante el Tribunal internacional.

En su ponencia ante el IDI, el profesor WENGLER se preguntaba, dentro del problema de la legitimación para recurrir contra decisiones de órganos internacionales, si sería necesario admitir la posibilidad de recurrir, esto es, la legitimación, en un órgano internacional distinto de aquel cuya decisión se ataca. Su admisión parece recomendable si tal órgano posee interés en la cuestión, pensaba WENGLER. Y poco después, al referirse al supuesto concreto de la CECA señalaba la legitimación del Consejo para recurrir contra actos de la Alta Autoridad, aunque criticaba al Tratado por exceso de organizaciones y medidas previstas.

En la práctica, el Consejo no ha recurrido contra la Alta Autoridad, quizás porque en las relaciones entre ambos órganos el Tratado prevé otros cauces.

C) Los intereses privados ante el Tribunal

La mayor novedad del Tratado, es que legitimados para recurrir no están solo los Estados miembros de la Comunidad, sino también las empresas y asociaciones en los términos previstos en el Tratado: artículos 33, 46, 80. Tal facultad parece lógica, en cuanto que estas, empresas y asociaciones, son destinatarios inmediatos de los actos de la Alta Autoridad (64).

Tal idea de protección, de especial tutela jurídica, implica la personalidad, esto es, la subjetividad jurídica de tales intereses privados en el derecho interno de la CECA. Los recursos para los que están legitimadas las empresas y asociaciones son acciones procesales internas, no estatales, pero relevantes jurídicamente en los ordenamientos internos de los Estados miembros, como consecuencia de los previsto en el Tratado, en orden a ejecución de las sentencias del Tribunal: artículos 44 y 92.
Artículo 44: "Los fallos del Tribunal tendrán fuerza obligatoria en el territorio de los Estados miembros, de acuerdo con las disposiciones del artículo 92".

Artículo 92: "Las decisiones de la Alta Autoridad que impliquen obligaciones pecuniarias constituyen título ejecutorio."

La ejecución forzosa en el territorio de los Estados miembros se realizará por los procedimientos jurídicos en vigor en cada uno de esos Estados, una vez fijada sin otro control que el de la autenticidad de tales decisiones, la fórmula ejecutoria en uso en el Estado sobre cuyo territorio la decisión deba ejecutarse. Esta formalidad corresponderá satisfacerla a un ministro designado a este efecto por cada uno de los Gobiernos.

La ejecución forzosa no podrá suspenderse más que en virtud de una decisión del Tribunal.

La legitimación para recurrir le deriva a estas empresas y asociaciones de su status jurídico de sujetos del derecho interno de la CECA —orden jurídico de una comunidad supranacional— y no de su condición de sujetos internacionales. Esta nota supraindividual de la Comunidad, ha sido resaltada por G. MORELLI (65), para quien el ordenamiento interno de la CECA constituye un sistema jurídico propio, autónomo, distinto del orden internacional y formado por reglas que se dirigen a individuos y sociedades de comercio. En el mismo sentido, se expresaba en su ponencia ante el IDI, el profesor WENGLER: "el Tratado de la CECA no contiene solamente derechos y deberes respecto de los Estados miembros, sino que prevé además una reglamentación de precios, de los "cartels", de las inversiones, etc, que sustituyen a las reglamentaciones nacionales y que obligan directamente a las empresas privadas (66).

Sin embargo, la posibilidad para las empresas y asocio-
ciones para recurrir en amulación las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad es más reducida en sus límites que la que, en el mismo orden de cosas poseen los Estados miembros, ya que mientras estos pueden entablar el recurso de amulación contra decisiones o recomendaciones generales de la Alta Autoridad por cualquiera de los medios o casos de apertura fijados en el artículo 33 del Tratado (incompetencia, violación de forma substancial, violación del Tratado o reglamento de ejecución y desviación de poder), aquellas solo podrán hacerlo —contra las disposiciones generales— a través del cauce de la desviación de poder. El Tratado ha establecido así una diferencia esencial entre la tutela concedida a los Estados miembros y la otorgada a los intereses privados. Este tratamiento diferente presenta una matización muy interesante, si tenemos en cuenta la mayor politicidad que entraña la actuación del Estado. Indudablemente se hubiera obtenido una mayor seguridad jurídica, facilitando más el acceso al Tribunal de los intereses privados (67). Por otra parte, la práctica, esto es la jurisprudencia del Tribunal de la CECA nos muestra —antes lo expresábamos— el mayor número e importancia de los recursos formulados por empresas y asociaciones que los planteados por los distintos Estados miembros.

A priori cabe extrañarse de tal limitación de acceso al Tribunal de los intereses privados. La noción esencial, desde el punto de vistajurídico, es que el interés jurídico titula para obrar, legítima. Frente a él, las razones que explican tal limitación, son las siguientes:

1) La importancia de las decisiones en juego, también aludida anteriormente.

2) La delegación de soberanía, limitada pero real, que constituye la base del Tratado.

Ciertamente, el Tratado instaurador de la CECA deroga
una de las reglas tradicionales del Derecho internacional clásico al legitimar simples intereses privados para recurrir ante un Tribunal no nacional. Pero la brecha en los viejos principios ha debido ser abierta con una gran prudencia, limitando estrictamente las condiciones de acceso al Tribunal a las personas privadas, o mas exactamente, a quienes no tengan la cualidad, el status jurídico, de sujetos del Derecho internacional (68). Principio este del Derecho de la CECA, contrario a la práctica administrativa francesa.

La restricción, no hay que buscarla en la brevedad de los plazos (artículos 33 y 35), sino en causas mas profundas: en el abandono de la noción fecunda y justa según la cual toda decisión que cause un daño a un interés jurídicamente protegido, debe poder ser deferida ante un Tribunal (69).

La primera consecuencia de este principio restrictivo, es la de que no sea posible para los intereses privados recurso alguno contra actos de Instituciones de la Comunidad distintas de la Alta Autoridad, o de los diversos funcionarios de aquella. Tal restricción, en principio, puede parecer fundada: no se concibe la utilidad de un recurso de base más amplia, en cuanto que solo la Alta Autoridad es competente para imponer decisiones recomendaciones a los particulares. Sin embargo, un análisis mas detenido puede mostrar mas fácilmente la debilidad de tal razonamiento: si daño alguno puede ser causado, ¿por qué esa restricción inútil?. Y si efectivamente el daño puede ser originado,¿por qué mantener una restricción tan peligrosa?.

Por otra parte, un funcionario de la Comunidad puede en la práctica desconocer sus deberes y competencias. ¿No sería conveniente haber establecido un recurso de amulación en favor del particular afectado, contra tales actos?
Una segunda consecuencia del principio restrictivo, es el carácter eminentemente subjetivo del recurso de amulación de las empresas y asociaciones: solo podrán recurrir las decisiones o recomendaciones individuales que les conciernan, o las generales que estimen afectadas de desviación de poder a su respecto. Así, el párrafo 2º del artículo 33 del Tratado:

"Las empresas o las asociaciones citadas en el artículo 48 podrán en las mismas condiciones interponer recurso contra las decisiones y recomendaciones que les afecten o contra las decisiones y recomendaciones generales que estimen afectadas de desviación de poder a su respecto".

Desde que se abandona el principio según el cual la idea del daño es la justificación y la medida de la acción, se cae en la arbitrariedad y la falta de lógica.

Así, el hecho de que los litigantes que no sean empresas en el sentido del Tratado -a excepción de los supuestos especiales que el propio Tratado fija- no tengan acceso al Tribunal, hace posible que una decisión o recomendación de la Alta Autoridad, irregular, ilegal, pueda muy bien causar un daño innegable y, sin embargo, permanecer inatacable, al no entrar el interesado en las categorías previstas en el Tratado (70).

Los particulares solo podrán recurrir aquellas decisiones y recomendaciones particularizadas, individualizadas, que les conciernan. En virtud de este principio restrictivo, plasmado en el artículo 33 del Tratado, a los intereses privados les viene negada toda posibilidad de controlar a priori las decisiones y recomendaciones generales de la Alta Autoridad. Estas gozan por tanto de un estatuto de inmunidad jurisdiccional -respeto de aquellos intereses como las leyes, pese a que ninguna garantía de control parlamentario acompaña a su formación. Este principio restrictivo se da igualmente respecto de la aplicación del
artículo 35 del Tratado a las empresas y asociaciones. Estas solo podrán pedir a la Alta Autoridad la adopción de medidas individuales que les conciernan. El recurso de amparación contra la decisión implícita de rechazo que supone la abstención o inhibición de la Alta Autoridad, solo les será posible en estos casos. Cuando la obligación de la Alta Autoridad consista en adoptar decisiones o recomendaciones generales, las empresas y asociaciones podrán pedir la adopción de estas y recurrente contra la Alta Autoridad en los supuestos de abstención, cuando respecto de ellas exista desviación de poder.

Igualmente en el párrafo 2º del artículo 35, en el que el medio de recurrente es la desviación de poder, las empresas y asociaciones han de probar la existencia a su respecto de este.

En el sistema jurídico del Tratado este principio restrictive sugiere una excepción: la posibilidad para el interés privado -empresa o asociación- de recurrente en amparación las decisiones o recomendaciones generales de la Alta Autoridad viciadas de desviación de poder. Ahora bien, ¿se trata en realidad de una excepción al principio general restrictivo? Esto es, ¿la decisión o recomendación general viciada de desviación de poder respecto de una empresa o asociación, es en realidad general o, lo es solo en su apariencia? Por otra parte, la distinción entre decisiones y recomendaciones generales e individuales no es tan fácil como pueda parecer en apariencia, y requerirá una lenta y precisa elaboración jurisprudencial por parte del Tribunal de la Comunidad.

En la jurisprudencia del Tribunal, el problema de precisar qué ha de entenderse por decisión individual y decisión general -entiéndase análogamente para el problema de las recomendaciones-, se presentó en los affairs conjuntos 7/54 y 9/54 (GROUPEMENT DES INDUSTRIES SIDERURGIQUES LUXEMBOURGEOISES c. Alta Autoridad). En ellos, la parte recurrente afirmó
que la Alta Autoridad estaba obligada a adoptar una decisión o recomendación. El problema planteado consistia en saber si la abstención de la Alta Autoridad, según las alegaciones de la parte recurrente, hacía referencia a una decisión o recomendación individual o general. Se hacía preciso por tanto distinguir entre uno y otro tipo de decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad, cuestión esta que afecta tanto al párrafo 1º como al 2º del artículo 33 y que —como señalaba en sus Conclusiones el Abogado General ROEMER— tiene decisiva importancia sobre la extensión del derecho a recurrir —"agir en justice"— de las empresas y asociaciones.

Desde un punto de vista formal, hay decisión individual concerniente a una empresa determinada cuando la decisión se dirige a esta empresa, es decir, cuando ésta es el destinatario de la decisión o recomendación consideradas. Ahora bien, esta concepción en la que el criterio decisivo es el formal no lleva a resultados satisfactorios, al no tener en cuenta el objeto material de la decisión. El destinatario, no constituye por tanto un criterio decisivo.

Para encontrar una interpretación más sólida, es preciso invocar el sentido y el fin de las disposiciones del Tratado en las que la distinción que nos ocupa, aparece:

Para la obligatoriedad de las decisiones, el párrafo 2º del artículo 15 prevé la notificación a los interesados cuando tienen carácter individual, mientras que en los restantes casos, son aplicables por el mero hecho de su publicación. Esta distinción es importante procesalmente, para fijar el momento a partir del que los plazos han de empezar a contarse. Así, en el artículo 33, párrafo 3º:

"Los recursos previstos en los dos primeros apartados de este artículo deberán interponerse en el plazo de
un mes, a partir de la notificación o de la publicación, según el caso, de la decisión o recomendación".

Expresión esta de "según el caso" que, indudablemente hace referencia al ya citado párrafo 2º del artículo 15:

"Las decisiones y recomendaciones cuando tengan carácter individual, obligarán a la parte interesada a partir del momento de notificación a ella". Y en el apartado siguiente:

"En los demás casos, serán de aplicación inmediatamente después de su publicación"

En el párrafo 2º del artículo 33, se hace depender la legitimación de las empresas y asociaciones del carácter -general o individual- de la decisión o recomendación atacada.

Para delimitar el derecho a recurrir, pueden emplearse diversos procedimientos. Si se excluye la acción popular-señalaba ROEMER- caben tres posibilidades:

1) Enunciación expresa, por medio de lista
2) Exigencia de un determinado interés
3) El interés es concretado por medio de una definición.

El Derecho administrativo alemán, por ejemplo, ha seguido la tercera solución y exige que el recurrente haya sido lesionado o amenazado en sus derechos: parágrafo 15, apartado 1 de la Ley del Tribunal Administrativo Federal; parágrafo 35 Ley sobre los Tribunales Administrativos de la Alemania del Sur.

El Derecho administrativo francés, al contrario, sigue la segunda posibilidad y no exige para el recurso por exceso de poder mas que un simple interés.

El Tratado instaurador de la CECA no ha seguido una solución uniforme. Pese a que la estructura técnica del contencioso
francés ha servido de modelo, los autores del Tratado no han querido proceder del mismo modo en esta cuestión, quizás en virtud de la amplia extensión que la evolución reciente de la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dado a la noción de interés. Esta indecisión, permite encontrar en el Tratado las tres soluciones:

a) El artículo 33, en su párrafo 1º, enumera como legitimados para actuar ante el Tribunal, los Estados miembros y el Consejo, reconociéndoles sán más un interés suficiente para provocar el control del Tribunal sobre una violación del derecho objetivo.

b) Un interés directo basta en el supuesto del párrafo 5º del artículo 66 (apartado 2º del citado párrafo):

"Toda persona directamente interesada podrá interponer contra estas decisiones recurso en las condiciones previstas en el artículo 33".

c) En el supuesto del párrafo 2º del artículo 63, es el comprador afectado por las medidas de la Alta Autoridad quien tiene derecho a recurrir. El interés necesario ha sido concretado:

"En este caso, y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 33, el comprador podrá recurrir al Tribunal".

ROEMER sitúa el supuesto del artículo 33, párrafo 2º, dentro de esta última categoría: las empresas poseen interés suficiente para recurrir cuando se encuentran ante una decisión individual que les concierne.

En los ordenamientos internos, pueden encontrarse figuras semejantes a las que estudiamos: así, la diferencia entre reglamentos -réglements, Rechtsverordnungen-, de una parte, y actos individuales y colectivos -actes individuels et collec-
tifs, Verwaltungssakten und allgemeine Verfügungen—de otra.
Ahora bien, para explicarnos la diferencia entre decisiones gene-
rales e individuales no podemos emplear el procedimiento de analo-
gía con el derecho interno. En parte, porque estas cumplen una
función diferente —cándidiciones que el acto ha de ser adoptado,
autoridad competente, modo de protección jurídica—, y en parte,
porque en los derechos internos existen figuras dudosas que han
de interpretarse en función de la situación particular de cada
ordenamiento jurídico interno. Así, por ejemplo, JERUSALEM
(71), asimila las decisiones generales del Tratado a los "allgemei-
nes Verfügungen" del derecho alemán, es decir, a los actos ad-
ministrativos, y a su lado, considera verdaderas "Verordnungen"
de la Alta Autoridad que no pueden ser atacadas por la vía
del recurso de amulación. Todos estos motivos nos llevan a la
conclusión de que las construcciones de los ordenamientos
internos no pueden darnos la solución adecuada de la cuestión
plantead.

Un elemento importante de la decisión general —indica
ROEMER— es su aplicación a un hecho abstracto, o bien a una
situación concreta pero relativa al conjunto del mercado, o a
una parte del mercado común que deba ser objeto de una regulación
especial en virtud del Tratado o de la Convención sobre disposi-
ciones transitorias, o a ciertos productos del mercado común.
Cabe encontrar un índice de la existencia de una decisión
general en el hecho de que no permite determinar a priori a qué
empresas ha de aplicarse (porque la decisión no es susceptible
de aplicación autónoma directa, y porque es preciso que previamen-
te se concrete mediante un acto individual), o cuando parece que
la decisión se aplica a todas las empresas de la categoría des-
crita de manera general por el solo hecho de su pertenencia
da la Comunidad, sin que sea preciso tener en cuenta la situación
especial de algunas de ellas.

Cabe considerar como decisión individual aquella que puede aplicarse directamente a ciertas empresas nominalmente designadas, o que la decisión permite determinar, y que se basa sobre una situación concreta, especial, de tales empresas. Estas tienen un interés directo en la legalidad de la decisión, incluso cuando -desde un punto de vista meramente formal- tenga otro destinatario.

Cuando una decisión de este tipo concierne a una empresa determinada (en el sentido de los artículos 80 y 48), se le reconoce un interés suficiente para provocar el control objetivo de la legalidad de la decisión o recomendación impugnadas (72).

El mismo problema de distinguir entre decisiones generales e individuales, se presentó en el affaire 8/55 (FÉDERATION CHARBONNIÈRE DE BELGIQUE c. Alta Autoridad). En sus Conclusiones, el Abogado General LAGRANGE mantuvo la misma actitud de reserva respecto de los derechos internos que había sostenido ROEMER en los affaires luxemburgueses, por la doble razón de que estos plos ordenamientos internos- tienen en cuenta otras consideraciones- aquel que tiene por objeto aplicar la regla general a una persona determinada, a una situación concreta.
La dificultad surge de la existencia entre uno y otro extremo de una gran variedad de casos y situaciones intermedias. Así, se dan supuestos en los que la decisión se aplica a una situación concreta, a la que regula directamente sin que, sin embargo, las personas consideradas sean expresamente designadas, o, incluso sin que sea posible saber a qué personas concierne, mas que mediante un examen especial de casos individuales.

Para resolver la dificultad de estos casos intermedios, LAGRANGE hace referencia a lo que él denomina un criterio sujeto de relatividad: en este sentido una decisión que por hipótesis no tiene carácter normativo y que está destinada a regular directamente una situación concreta podrá ser considerada como decisión individual respecto de las personas (empresas y asociaciones) que son immediata y directamente consideradas por esta decisión, estimada en su conjunto. El carácter individual deberá por el contrario ser negado a esta distinción respecto de las personas a las que no afecta de modo directo o no lo hace más que parcialmente. La idea es la del establecimiento de una correlación entre el campo de aplicación de la decisión y el campo de los intereses representados por la persona que recurre contra la decisión.

La tesis de LAGRANGE presenta dos ventajas:

En primer lugar ofrece una interpretación del artículo 33 basada en la noción del interés, idea subyacente a todo el artículo.

Por otra parte, abre ampliamente el acceso al Tribunal a las asociaciones de productores a que se refiere el artículo 48, en cuanto que estas representan intereses colectivos (73).

En su decisión resolutoria el Tribunal estableció que el hecho de que la decisión 22/55 de la Alta Autoridad —contra la
que se recurriese signifique una reglamentación detallada y concreta, aplicable a situaciones diferentes, no está en contradicción con el carácter general de la decisión. También el artículo 50 del Tratado, señalaba el Tribunal, establece que las condiciones de fijación y recaudación se determinaran por una decisión general de la Alta Autoridad, lo que demuestra que las consecuencias concretas, detalladas y variadas de una decisión general no prejuzgan el carácter de esta.

Del mismo modo, el hecho de que la Asociación recurrente (FÉDÉRATION CHARBONNIÈRE DE BELGIQUE) agrupe a todas las empresas afectadas por la decisión —y solo a estas— no conduce a un resultado diferente, ya que si fuese de otro modo, sería preciso negar el carácter de general a una decisión que afectase a todas las empresas de la Comunidad en el supuesto de que estas se agrupasen en una sola asociación.

El Tribunal estimaba que el carácter general o individual de una decisión ha de fijarse en virtud de criterios objetivos, de modo que no sea posible proceder a distinciones según que el recurrente sea una asociación o una empresa.

Las empresas y asociaciones pueden por tanto, atacar las decisiones y recomendaciones generales, alegando que están viciadas de desviación de poder a su respecto. En este sentido, es de extraordinaria importancia el estudio de dos "affaires" presentados ante el Tribunal por asociaciones de empresas: los recursos italianos de ASSIDER e ISA c. Alta Autoridad. (Affaires 3/54 y 4/54; fallo resolutorio de 11 febrero 1955).

La Alta Autoridad había invocado la no admisibilidad (irrecevabilité) de los recursos planteados por las asociaciones italianas, pretendiendo que antes de toda discusión sobre el fondo los recurrentes habían de probar que se había cometido a su respecto una desviación de poder. La Alta Autoridad estima-
ba que cada una de las dos demandas era, no solo inadmisible sino "improponibile" —expresión italiana no traducida por los interpretés en el proceso oral ante el Tribunal, y usada en su versión original, en sus Conclusiones, por el Abogado General LAGRANGE—.

La "improponibilità" es una noción del Derecho italiano, en especial del Derecho administrativo. En los recursos que consideramos, el Abogado General la interpretó como inadmisibilidad absoluta, oponiéndose de pleno derecho y por sí misma a todo examen del recurso. Se trataría de algo análogo a lo que en el Derecho administrativo francés se conoce como "fines de no recibir de orden público" que incluso "ex officio" deben ser opuestos por el juez (74) y (75).

LAGRANGE, oponiéndose a la tesis de la Alta Autoridad, sostuvo que los recursos que consideramos son análogos a aquellos del derecho interno en los que la admisibilidad va unida a la cuestión de fondo, y depende por tanto del examen de esta, con lo que la demandano podrá ser rechazada de plano sin comunicación a la parte demandada, lo que constituía el único interés práctico de la noción de "improponibilità".

En sus fallos resolutorios, el Tribunal previa constatación de que las empresas italianas (en virtud de los artículos 2 y 2b) de sus Estatutos) constituían asociaciones reuniendo las condiciones exigidas por el Tratado (artículos 33, 2ª y 48: control sobre la legitimación de los recurrentes) rechazó las pretensiones de la Alta Autoridad. El Tribunal estimó como bastante claro el texto del artículo 33 del Tratado: "Basta para la admisibilidad del recurso —expresaba el Tribunal— que la parte recurrente alegue formalmente la desviación de poder a su respecto (76), del mismo modo que basta en cuanto a la admisibilidad de una demanda presentada por un Estado que este invoque algunos de los casos
de apertura previstos en el Tratado (artículo 33). El Tratado no prevé ni exige, condición alguna suplementaria para la admisibilidad del recurso, tal como la prueba previa de la comisión real de una desviación de poder respecto de la empresa o asociación que recurre. Esta prueba afecta a lo bien fundado del recurso, a la cuestión de fondo, pero no a su admisibilidad. De otro modo, se llamaría a la situación absurda en la que el Tribunal, al resolver sobre la cuestión de admisibilidad prejuza- garía en cuanto al fondo. Esta interpretación dada por el Tribunal (fallo de 11 febrero 1955), acentúa y quizás más de lo que a simple vista parezca el carácter supranacional del Tribunal, frente a los que solo quieren ver en él una jurisdicción internacio- nal de tipo clásico (77).

La misma tesis fue la que mantuvo el Tribunal en su sentencia del affaire FÉDÉRATION CHARBONNIÈRE DE BELGIQUE c. Alta Autoridad: para que el recurso de anulación contra una decisión general sea drible, basta que la parte recurrente alegue formalmente la existencia de una desviación de poder a su respecto, indicando -de modo pertinente- las razones de las que, en su opinión, se deduce la existencia de tal desviación de poder (78).

Esta tendencia de apertura, por parte del Tribunal, a la recepción de recursos de anulación planteados por los intereses privados, es muy de desear. Para las empresas y asociaciones directamente relacionadas con la Alta Autoridad y afectadas de modo inmediato por sus decisiones y recomendaciones en virtud de la transferencia de soberanía que está en la base del Tratado, su mejor garantía jurídica radica en la posibilidad de recurrir ante el Tribunal, en la legitimación para plantear un recurso de anulación. Toda línea opuesta, contraria, al principio enunciado, supone una regresión jurídica muy lamentable. Para
los intereses privados el acceso al Tribunal, en lo que podíamos calificar de función de control a priori de las disposiciones y recomendaciones generales de la Alta Autoridad, antes de que estas se apliquen en concreto, esto es, se individualicen, supone la misma garantía que la buscada mediante otro procedimiento técnico por los Estados pequeños que se integran en la CECA: la regulación constitucional de las delegaciones de soberanía (transferencia de competencias y facultades soberanas) (79).

Pese a esta interpretación amplia realizada por el Tribunal, en el sistema del Tratado, la tutela jurisdiccional concedida a los intereses privados es menor que la de los Estados miembros, ya que en definitiva, aquellos no podrán obtener en todos los casos la anulación de una decisión o recomendación general que haya sido adoptada por una autoridad incompetente, o con violación de formas substanciales, o violando la norma jurídica (tratado y reglamentos de ejecución). En estos supuestos solo les cabe la posibilidad de pedir la intervención de sus propios Gobiernos. Ahora bien, esta situación parece ser precisamente la contraria de la que se pretendió lograr. De no admitir el Tratado de la CECA el acceso al Tribunal de las personas de derecho privado, en cada caso que una empresa se considerase lesionada en sus derechos o intereses, intentaría obtener junto con los grupos de presión financieros de un Estado, que éste formulase en el seno del Consejo de Ministros, una reclamación contra la Alta Autoridad. Se pensó que la mejor manera de evitar esta situación enojosa por su politicidad, era permitir el acceso al Tribunal, la legitimación para recurrir, de tales intereses privados (80).

Si el principio es que el interés privado solo está legitimado para recurrir contra las decisiones y recomendaciones individuales que le conciernan (con la excepción del artículo 33: desviación de poder a su respecto), una consecuencia
immediata es la limitación de tal recurso a los dependientes (ressortissants) directos de la Comunidad. La CEEA, posee una competencia parcial, limitada al campo de la producción del carbon y del acero. Por lo tanto, solo los intereses privados que actúan en este campo concreto tendrán acceso al Tribunal en materia de amulación. Ahora bien, la Comunidad tiene un objeto dinámico, expansivo (81), y las consecuencias de su actividad van más allá del círculo estricto de la producción de carbon o acero.

Por otra parte, unir la legitimación para recurrir a la condición o status jurídico de súbdito ("sujeto"), es una idea sobrepasada totalmente en el marco del Derecho Internacional General. Basta pensar a este respecto en la evolución de la figura de la cautio iudicatum solvi (82).

El Tratado instaurador de la CEEA, a nuestro juicio, encierra una regresión jurídica, al no recoger el principio según el cual toda decisión que origine un daño debe poder ser recurrida ante un Tribunal.

Sin embargo, el Tratado no ha podido ignorar que la frontera de los "ressortissants" de la Comunidad, es muy difícil de trazar, y que determinadas decisiones y recomendaciones tienen consecuencias directas fuera del círculo de los productores de carbon y acero. De modo expreso, el Tratado admite dos excepciones a tal principio restrictivo:

1) La primera concierne a las decisiones y recomendaciones relativas a ententes y concentraciones juzgadas ilícitas por la Alta Autoridad: artículos, 65-42, y 66-52 del Tratado.

Toda persona directamente interesada, cuando una decisión ha constatado el carácter ilícito de una concentración o adoptado diversas medidas a fin de restablecer las condiciones normales de concurrencia, derogadas por una concentración ilícita. (Artículo 66,52).

Toda persona interesada en la amulación de una
decisión de la Alta Autoridad constatando o no, la conformidad de un acuerdo o decisión privados con lo estipulado en el apartado 1º del artículo 65 (prohibición de medidas tendiendo a impedir, falsear o restringir el juego normal de la concurrencia, especialmente en materia de precios, producción o reparto) (artículo 65, 4º).

2) La segunda excepción, hace referencia a un supuesto parecido, aunque esencialmente distinto, a la excepción de ilegalidad en apoyo del recurso de plena jurisdicción que prevé el apartado final del artículo 36 del Tratado: nos referimos al recurso de amulación del comprador contra las medidas de boycott adoptadas contra él por la Alta Autoridad, a consecuencia de una violación previa de decisiones o recomendaciones generales en materia de precios, producción o reparto (artículo 63 del Tratado).

Pero si los productores se inclinan ante decisiones o recomendaciones generales de la Alta Autoridad, por suponerles una ventaja económica, pese a la desviación de poder que puedan significar respecto de determinados sectores de compradores, estos no estaran legitimados para recurrir contra tales actos, en virtud de la remisión que el artículo 33 hace al 48. ¿Qué podran entonces hacer tales compradores?. ¿Les sera posible el recurso de plena jurisdicción por falta de servicio a que se refiere el artículo 40?. En primer lugar, la ilegalidad no implica necesariamente falta de servicio. En segundo lugar, en aquellos supuestos en que si la constituya, sólo será posible obtener una indemnización pecuniaria o en especie, lo que desde luego no significa una plena satisfacción del interesado.

Por ello, la única solución práctica abierta a los compradores es pedir la protección de su respectivos Gobiernos. Con esto reaparece el aspecto internacional, no supranacional,
de la Comunidad, y se acude a un medio de solución excesivamente politizado.

La experiencia además, ha de mostrar que el ejemplo de los compradores no es un caso aislado: pueden venir interesadas entidades financieras, de seguro, empresas de transportes, o trabajadores, por citar algunos de los sectores sociales que, dado el carácter expansivo, dinámico, de la Comunidad pueden verse más fácilmente afectados.

En la práctica, un recurso planteado ante el Tribunal por la ASOCIACION DE CONSUMIDORES DE CARBON DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO c. Alta Autoridad, ha sido rechazado, declarado no admisible por el Tribunal. (Affaires communs 6/54 y 10/54: decisión del Tribunal de 23 abril de 1956).

El Tribunal se planteó el problema de la cualidad del recurrente para actuar ante el, en aplicación del artículo 33 del Tratado. Ahora bien, teniendo en cuenta que el recurso se formulaba contra un supuesto de abstención de la Alta Autoridad, la solución al problema planteado había que encontrarla sobre la interpretación del artículo 35 del Tratado. Como decía ROEMER, Abogado General en los recursos que estudiamos, el problema consistía en examinar la relación entre los artículos 33 y 35. Este último permite a las empresas y asociaciones recurrir a la Alta Autoridad, solicitando de esta una determinada decisión o recomendación. Ahora bien, las asociaciones y empresas a que se refiere el artículo 35 no pueden ser otras que las contempladas en el artículo 80. De no ser así, podía darse la situación paradójica de que se reconociese a una asociación la facultad de introducir un recurso que ninguno de los miembros que la constituyen, aisladamente y por sí mismos, estaría habilitado a formular por carecer de legitimación. Como resultado lógico, y en ausencia de indicación contraria, el Tratado no introduce
semejante disparidad de trato entre una asociación y los miembros que la constituyen. El problema quedaba reducido por tanto a saber si la asociación recurrente satisfacía la condición precitada. El Tribunal, después de examinar sus elementos componentes, su finalidad, -expuesta en el artículo 1º de sus Estatutos- concluyó estimando que la Asociación de Consumidores de Carbon del Gran Ducado de Luxemburgo no es una de las asociaciones legitimadas para actuar ante la Alta Autoridad en virtud de las disposiciones del artículo 35, por lo que declaró no admisibles a los recursos 8/54 y 10/54 (83).

Con esta interpretación, el Tribunal aceptaba la tesis mantenida por la Alta Autoridad: falta de legitimación en la Asociación recurrente, por no ser una asociación en el sentido de los artículos 48 y 80. La parte recurrente se había opuesto a esta interpretación, sosteniendo que las condiciones exigidas en el artículo 33 no lo son en el 35, en el que no se da el reenvío que al artículo 48 hace el 33. En su opinión, el derecho a recurrir previsto en el artículo 35 corresponde tanto a las empresas -cuya definición, en principio, está contenida en el artículo 80- como a las asociaciones, según la amplia determinación de este concepto en el artículo 46 del Tratado.

Esta interpretación del artículo 35, al que se considera como figura propia, distinta de las del artículo 33, fue impugnada como hemos señalado por ROEMER -Abogado General en los recursos citados- y no admitida por el Tribunal, que sentó en su sentencia la tesis contraria: el artículo 35, caso especial de aplicación del artículo 33.

Esta obsesión por especializar la Comunidad, originará conflictos y obstáculos en la aplicación del recurso de amulación. Pero no creemos, como algunos sectores doctrinales franceses (84), que estas puedan provenir de la fijación del concepto
jurídico de empresa. Por encima de la distinción entre ordenamientos jurídicos que conocen la doctrina del patrimonio de afectación y su figura jurídica -tipo germánico-, y aquellos otros en los que el soporte de una masa de bienes ha de ser una persona física o moral, un sujeto jurídico, la empresa viene configurada en el Tratado como una noción autónoma, como un concepto jurídico que puede hacer compatibles sistemas económicos distintos, según que la línea predominante sea una economía estrictamente liberal, de concurrencia, o una economía con sectores de la producción nacionalizados, dirigidos o intervenidos. Por otra parte, muchas de las complicadas figuras a las que la doctrina señalada apunta -algunas de ellas indudablemente muy interesantes: afectación de elementos patrimoniales extraterritoriales a la responsabilidad pecuniaria de una empresa, por sanciones que le vengan impuestas por la Alta Autoridad-, llevan en su propio planteamiento la solución: la necesidad, la exigencia y la conveniencia a un tiempo, de que el Tribunal vaya elaborando sus propios conceptos. En este orden de cosas, el método a seguir ha de estar siempre basado en el examen y análisis de la jurisprudencia del Tribunal.

La actitud liberal, amplia y abierta, del Tribunal en la interpretación del Tratado, en lo relativo a la legitimación para recurrir de intereses privados es igualmente clara en el recurso 5/55 ASSIDER c. Alta Autoridad: recurso de interpretación -basado en el artículo 37 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal- en el que se pedía la interpretación de la sentencia del recurso formulado por el Gobierno italiano c. Alta Autoridad (diciembre 1954). El Tribunal declaró la admisibilidad del recurso, aunque luego rechazó la demanda por estimarla infundada, en cuanto que más que una interpretación, parecía que se llevaba al Tribunal a decidir sobre un punto nuevo.
La dificultad jurídica, respecto de la admisión del recurso, estribaba en que la asociación italiana no había sido parte en el recurso 2/54, y no era posible además argumentar que su actuación se basaba en el reenvío que, sobre ciertos puntos, hizo el Tribunal en su fallo anterior, resolutorio del recurso GOBIERNO ITALIANO c. Akta Autoridad.

El Tribunal, acogiendo la tesis del Abogado General, LAGRANGE, que había insistido en sus Conclusiones en la unidad que resulta del efecto absoluto de la cosa juzgada, basó la recepción del recurso interpretativo planteado por la Asociación italiana en el razonamiento siguiente: "En caso de pluralidad de recursos, formados contra una misma decisión de la Alta Autoridad, y si, como consecuencia de uno de estos recursos, la decisión es anulada, los autores de los restantes recursos pueden ser considerados como partes en la instancia en el sentido del artículo 37 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal, con la condición expresa de que el recurrente haya invocado, en su recurso anterior, el mismo daño del que la decisión a interpretar ha tenido consideración para anular la decisión o, como en el caso concreto, declarar fundado el recurso. Cada una de estas partes tiene derecho a pedir la interpretación de la sentencia que establece la nulidad o declarada fundado el recurso" (85).

Es muy de desear que el Tribunal de Justicia de la CECA continue en esta doble dirección:

1) Facilitar el acceso al Tribunal de los intereses privados: empresas, asociaciones, particulares.

2) Fijar de modo autónomo los conceptos jurídicos que se emplean en la técnica del Tratado.

3) Formas y plazos de recurrir:
Esta es una materia procesal que, pese a los problemas técnicos que puede presentar, hemos considerado de importancia secundaria en relación con el tema principal de nuestro trabajo. Creemos que debe estudiarse en una visión de conjunto de lo que podemos denominar Derecho Procesal Internacional: el régimen procesal en el marco de la CECA.

No se trata, claro es, de un menosprecio respecto de las cuestiones de forma, plazos, procedimientos en general, pues estimamos por el contrario que este es uno de los medios de garantía de los administrados frente a los poderes de la Administración, uno de los medios para realizar un clima de seguridad jurídica. Tan solo que el tema no encaja en el objeto directo de nuestro estudio.

B) Condiciones de apertura del recurso de amulación:

Tradicionalmente, el Derecho administrativo francés admite cuatro causas o medios de amulación: incompetencia, vicio de forma, violación de la ley y desviación de poder.

Esta distinción clásica de los medios de recurrir, pretende explicar el fundamento jurídico de cada uno de estos medios o causas de apertura del recurso por exceso de poder. En realidad el método más científico y más exacto para realizar una clasificación racional consiste en considerar los casos de apertura en función de las modalidades posibles de ilegalidad. Estas se corresponden con los diferentes elementos del acto administrativo: autor del acto (incompetencia); forma del acto (vicio de forma); fin del acto (desviación de poder); objeto del acto administrativo y la que hace referencia a sus motivos. (Estos dos últimos tipos de ilegalidad corresponden a los que de ordinario se encuadran en el casillero de violación de la ley).

Así, LAUBADÈRE (86).
Idéntica valoración crítica de los medios de amulación clásicos y su clasificación tradicional, en GAZIER (87): La autoridad que se concede a LAFERRIÈRE es tal —dice GAZIER— que vivimos sometidos a su distinción de cuatro medios de amulación, tradicionalmente llamados aperturas del recurso por exceso de poder. Ahora bien, desde el punto de vista práctico y teórico se hace necesaria una revisión de los citados medios de apertura, en cuanto que han surgido una serie de nuevos casos difíciles de clasificar en los casilleros clásicos. Así, el procedimiento irregular, la desviación el procedimiento, el error de hecho y de derecho, la falsedad o ausencia en la causa, el motivo materialmente inexacto o de naturaleza no suficiente para justificar el acto, defecto de base legal, abuso de derecho, fraude a la ley, etc. etc.

Sin embargo, pese a toda esta nueva gama de matices, la violación de la ley no pasa de ser entendida en su significación literal.

En esta revisión, una primera sistinición se impone.: la de diferenciar la legalidad externa de la interna del acto. Dentro de este esquema, son vicios del acto que vulneran la legalidad externa del mismo, los siguientes:

   Incompetencia
   Vicio de forma
   Irregularidad de procedimiento

Por el contrario, serían vicios del acto que vulneran su legalidad interna: (88)

   Defecto de base legal
   Violación de una disposición legal
   Desviación de poder o de procedimiento

La evolución de la jurisprudencia francesa ha sido la siguiente: la mayor preferencia actual por las segundas, con lo
que se consigue dar mayor satisfacción al recurrente.

El artículo 33 del Tratado establece como medios de anulación o casos de apertura del recurso los siguientes: incompetencia, violación de forma substancial —fórmula más restringida que la de vicio de forma—, violación del Tratado o de toda regla de derecho relativa a su aplicación, y desviación de poder. En esencia, no se aparta por tanto de la doctrina tradicional francesa —de LAFFERrière—, y no ha recogido las modernas tendencias que examinábamos relativas a un nuevo planteamiento de las causas de apertura.

Ahora bien, en su actuación el Tribunal de Justicia de la CECA se encontrará con problemas análogos a los que ha ido resolviendo a este respecto el Consejo de Estado francés. Cual ha sido la actitud adoptada en su jurisprudencia por el Tribunal de la Comunidad, es lo que vamos a examinar en el análisis concreto de cada medio de anulación.

1.9 Incompetencia:

Existe incompetencia, cuando el acto administrativo dado no entraba en las atribuciones de la Autoridad que lo adopta, sino en las de otra (89). Al ser la competencia la noción base del Derecho público, el vicio de incompetencia es radical: en este sentido, es el primero en aparecer en el orden cronológico, en los ordenamientos administrativos internos, y es de orden público en cuanto a su naturaleza, deviendo ser examinada de oficio, por el Tribunal, su existencia en el supuesto impugnado. Así, alegando esta su naturaleza de orden público, el Abogado General M. LAGRANGE, en sus Conclusiones en el recurso GOBIERNO ITALIANO c. Alta Alta Autoridad (90).

La doctrina que se ha ocupado del problema de la jurisdicción administrativa del Tribunal de la CECA, apenas
dedica atención a este medio de amulación, ya muy elaborado doctrinalmente y cuya aplicación en la práctica del Tribunal no presentará grandes dificultades (91).

2. - Violación de formas substanciales:

El vicio de forma consiste en la omisión o irregularidad de las formalidades y procedimientos a los que venía sometido el cumplimiento, la realización, del acto administrativo (92). En esta materia, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés es muy sutil: busca un equilibrio entre las siguientes consideraciones:

Por una parte, la forma es una garantía para los administrados. El vicio de forma origina como consecuencia, una nulidad mucho más absoluta que en derecho privado.

De otro lado, la sanción de la irregularidad de procedimiento no debe conducir a un formalismo extremado.

Evidentemente, la fórmula del artículo 33 del Tratado, violación de formas substanciales, es de alcance más reducido que la de vicio de forma propia de la clasificación tradicional del recurso por exceso de poder francés. La dificultad estribaba en que el Tratado no ha establecido nada respecto a lo que deba entenderse por forma substancial, por lo que este concepto precisaría una elaboración jurisprudencial.

Teóricamente, pueden pensarse como violaciones de formas substanciales aquellos actos de la Alta Autoridad adoptados al margen de los requisitos de forma previstos en el Tratado: así, por ejemplo, las decisiones no motivadas –en contradicción con lo previsto en el artículo 15–, decisiones de la Alta Autoridad adoptadas sin el "avis" conforme del Consejo de Ministros –por ejemplo, en el establecimiento del régimen de cuotas, previsto en el artículo 58–, o sin la consulta previa
del Consejo, cuando esta viene establecida en el Tratado —por ejemplo, el supuesto del artículo 53—(93).

Veamos ahora, a través del examen de varios fallos del Tribunal, qué ha entendido éste por violación de formas substanciales, como medio de anulación establecido en el artículo 33:

En el recurso de anulación 2/54 (GOBIERNO ITALIANO c. Alta Autoridad; decisiones 1, 2, y 3/54 de esta; fallo de 21 diciembre 1954) el recurrente insistió en la audiencia sobre diversos aspectos de la desviación de poder. En uno de estos matices, la alegación consistió en que el vicio de voluntad de la Alta Autoridad aparecía en la manera en que esta había consultado al Comité Consultivo, de no haber refutado en las consideraciones de su decisión, las opiniones divergentes que se habían manifestado en el seno de dicho Comité Consultivo. En sus Conclusiones, LAGRANGE se opuso a la alegación del Gobierno italiano, calificándola de inadmisible y no fundada (94).

Idemisible, a tenor del artículo 22 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal: se trataba de un medio nuevo invocado fuera de plazo, sin que por su naturaleza de orden público —como la incompetencia en todo caso— debiera ser examinado ex officio por el Tribunal.

No fundado en cuanto que el vicio no existía desde ninguno de estos puntos de vista:

a) Defecto de consulta, al menos parcial, del Comité Consultivo.

b) Defecto o insuficiencia en la motivación de la decisión atacada (lo que estaría en contradicción con el artículo 15).

El Tribunal en su sentencia antes citada de 21 diciembre
de 1954 adoptó la tesis que había mantenido el Abogado General a este respecto: el Comité había sido suficientemente consultado, como lo prueban los documentos remitidos al Tribunal, en virtud de la orden de 6 de noviembre de 1954. De oficio, el Tribunal examinó si el artículo 1° de la disposición 2/54 de la Alta Autoridad implicaba violación de forma substancial: este artículo, concluía el Tribunal, no hace mas que regular el sistema de publicidad de los baremos de precios—estableciendo un criterio de flexibilidad y libre formación de precios—pero no completa la decisión 1/54 de la Alta Autoridad, relativa a la definición de prácticas prohibidas, por lo que no fue necesaria la consulta al Consejo, impuesta para tal tipo de decisiones por el apartado 1° del artículo 60 (95).

En el "affaire"6/54, HOLANDA c. Alta Autoridad, el Gobierno recurrente alegaba ante el Tribunal:

A la decisión 18/54 de la Alta Autoridad una insuficiencia formal de sus motivos, dado que la Alta Autoridad se había contentado con justificar sus medidas constatando en forma puramente hipotética que la estructura del mercado podia comprometer la realización de los fines del artículo 3 del Tratado.

Que en los términos del artículo 61, la Alta Autoridad debió reconocer y enunciar una necesidad y especificar el o los objetivos comprometidos caso de abolir los precios máximos —en las zonas concretas en que se mantuvieron—(artículo 61,1° a)

En sus Conclusiones generales, ROEMER hizo la siguiente consideración del medio invocado:

1) El recurrente funda su alegación de violación de formas substanciales en el hecho de que la Alta Autoridad no haya indicado los verdaderos motivos de su decisión, de tal manera que esta no ha sido motivada, o al menos, no de forma suficiente. En especial, critica el considerando cuarto de la decisión
impugnada donde se dice que en razón de la estructura del mercado, podría en resultar en la comunidad sobre los precios, la producción, o las condiciones de empleo, efectos contrarios a los objetivos del artículo 3 del Tratado.

Es preciso reconocer con el recurrente, decía ROEMER, que el texto de la decisión es impreciso. Pero la interpretación podía hacerse sobre la base de los motivos concretos de la Alta Autoridad, por la que no es posible mantener que se haya cometido una violación de formas sustanciales.

2) En el caso del artículo 61, la Alta Autoridad debió reconocer que los precios máximos eran necesarios. Sobre esta cuestión de oportunidad y política económica, la Alta Autoridad posee un amplio poder de apreciación que no puede ser controlado por el Tribunal más que limitadamente. Por otra parte, la Alta Autoridad ha de proceder a amplias consultas y estudios que garantizan una apreciación exacta de las circunstancias. Para verificar el cumplimiento de esta obligación, se impone un control estricto.

A este respecto, ROEMER estimaba en sus Conclusiones que el planteamiento del tema ante el Consejo de Ministros supone una consulta suficiente, una realización de tal control. El Consejo de Ministros (cuya función es armónizar la acción de la Alta Autoridad y la de los Gobiernos, responsables de la política económica general de sus países), ha entendido ampliamente de todas las cuestiones y de todas las posibilidades que podían considerarse, por lo que puede verse en ello una consulta suficiente.

En definitiva, ROEMER negaba que la decisión negaba que la decisión impugnada estuviese viciada de violación de formas sustanciales, pues su motivación y la extensión de las consultas que la habían precedido aparecía como suficientes.
Los artículos 5 y 15 prescriben la motivación de las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad, sin fijar nada en cuanto a la forma o extensión de esta obligación. Pero el Tratado no exige que la Alta Autoridad exprese, ni mucho menos refute, las opiniones manifestadas en el seno de los organismos consultivos o por alguno de sus miembros.

Esta fue la conclusión del Tribunal: todos los requisitos fijados en el artículo 61 del Tratado habían sido observados por lo que no era posible mantener que alguna formalidad o requisito de procedimiento prescrito para la validez de la decisión hubiera sido violado (96).

La alegación de violación de forma substancial, como medio de recurrir, también fue hecha en los recursos conjuntos 7/54 y 9/54 (AGRUPACION DE INDUSTRIAS SIDERURGICAS LUXEMBURGUESAS c. Alta Autoridad).

En su sentencia, el Tribunal, considerando que el recurrente hace valer en orden subsidiario que la decisión implícita de rechazo –cuya impugnación constituye el objeto del recurso– es nula por estar viciada de formas substanciales, en tanto que no está fundada sobre ningún motivo expreso, funda su fallo en un examen del artículo 88 del Tratado. En este, se establece la obligación para la Alta Autoridad de motivar aquellas decisiones en las que constata el incumplimiento por un Estado de una de sus obligaciones, pero no cabe pensar que semejante deber se dé también respecto de la negativa a adoptar una decisión en materia a la que se refiere el artículo. En consecuencia, concluye el Tribunal, la falta de motivación de la decisión implícita no implica una violación de las disposiciones del Tratado en su artículo 88 (97).

Igualmente, se invocó la violación de formas substanciales en los recursos conjuntos 8/54 y 10/54 (ASOCIACION DE CONSUMIDOR-
RES DE CARBON DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO c. Alta Autoridad, en los que la parte recurrente invocaba la nulidad de la decisión implícita de rechazo de la Alta Autoridad, por estimarla viciada de violación de forma substancial.

El Tribunal no se enfrentó directamente con este problema, en cuanto que estimó el recurso no admisible, en virtud de la falta de legitimación para recurrir de la Asociación que había formulado el recurso, por lo que éste fue rechazado (98).

3.- Violación del Tratado o de cualquier regla de derecho relativa a su aplicación:

Por Tratado, es preciso entender el Tratado en sí, los Protocolos anejos, la Convención sobre Disposiciones transitorias y, en virtud de un principio de Derecho bien conocido, también los reglamentos, estos es, las decisiones adoptadas regularmente por las Instituciones de la Comunidad.

Las reglas dictadas en aplicación del Tratado no agotan el conjunto de normas relativas a su aplicación. Así, en su Rapport (pp: 35 y ss.) la Delegación francesa, había ya sugerido que estaban incluidos en la definición del artículo 33 las convenciones internacionales y los principios generales del Derecho, puestos en cuestión por la aplicación del Tratado. En el mismo sentido se manifiesta doctrinalmente LAGRANGE (99), Por el contrario, ANTOINE (100), ha mantenido que la fórmula del artículo 33 hace referencia exclusiva a los textos -en su letra y en su espíritu- pero que el Tribunal no podrá apoyar una decisión de amulación en un principio general no escrito, de Derecho público o privado o de Derecho internacional.

La tesis que admite la inclusión de los principios generales del Derecho en el contenido de fuentes del artículo 33, no deja de presentar dificultades. Así, por ejemplo, la
precisión de la naturaleza de los citados principios generales. Es preciso tener en cuenta que el ordenamiento jurídico de la CECA integra ordenamientos que no mantienen identica actitud a este respecto. De otro lado, el Tribunal no puede limitar su actividad a encontrar un mínimo común denominador, o hacer una tarea de derecho comparado en cuanto a las líneas directrices de los ordenamientos jurídicos internos. Como en otros materiales, nos inclinamos por la tesis de que el Tribunal debe ha de ir elaborando, precisando, a través de su jurisprudencia, el contenido y la configuración de las diversas nociones jurídicas empleadas en el Tratado. Por otra parte, en los diversos recursos examinados, las alegaciones se han basado en textos concretos, artículos determinados del Tratado o textos anexos.

Si una cuestión de propiedad, de poderes o capacidad, o la validez de un contrato, surge a propósito de apreciar la validez de una decisión o recomendación de la Alta Autoridad, ¿qué hará el Tribunal? ¿Examinará las reglas de derecho interno, públicas o privadas, que la aplicación del Tratado traiga a colación?, o, ¿se abstendrá de decidir y reenviará el problema ante la jurisdicción nacional normalmente competente?. La práctica del Consejo de Estado francés, la posibilidad de conflictos de jurisdicción con Tribunales internos -insolubles, en cuanto que no existe órgano de solución-, y la tesis según la cual el Tratado ha de ser interpretado restrictivamente, son argumentos en favor de la tesis defensora de la inhibición del Tribunal de la CECA, respecto de tales cuestiones.

Sin embargo, la práctica francesa no es más que el resultado de una razón de tipo histórico, puramente accidental: la desconfianza hacia el Consejo de Estado primitivamente órgano de justicia retenida. Al contrario, el verdadero principio jurídico es que el juez de la acción lo es también de la
excepción.

La única objeción sería —dadas las garantías técnicas que ofrece el Tribunal de la CECA— es la derivada de la interpretación restrictiva del Tratado. Ahora bien, este principio ya discutible cuando se trata de la interpretación de un auténtico Tratado internacional (101), lo es mucho más en el caso presente de la Comunidad del carbon y del acero, en cuanto que el Tratado, mas que convención, es Carta o texto constitucional, creador de un organismo supranacional. Las delegaciones de soberanía de los Estados miembros, en una zona limitada, pero efectiva y real, no pueden ya explicarse por el tradicional principio del do ut des, en cuanto que la vocación del nuevo ente supranacional es extenderse, abrirse, dado el carácter expansivo, dinámico, de su objeto.

Es indudable que el Tribunal de la CECA en su actuación ha de enfrentarse con cuestiones de derecho interno: así, cuando en virtud de la cláusula compromisoria tenga que pronunciarse sobre un contrato en el que la Comunidad es parte. La aplicación del Tratado implica necesariamente contactos muy numerosos con los derechos internos de los Estados miembros. Los redactores del Tratado no pasaron por alto, claro es, un problema tan importante como este, y si el Tribunal no hubiese recibido jurisdicción plena, hubiera sido necesario prever un procedimiento de suspensión de resolver, y de reenvío a la autoridad competente. Y ni el Tratado, ni el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal, hacen mención de tal procedimiento (102). Al contrario, el artículo 60 del Reglamento del Tribunal, declara a este competente para entender detodas las excepciones planteadas por las partes: excepción, entendida no en la acepción restrictiva de técnica jurídica procesal, sino como toda cuestión cuya solución es necesaria para resolver un litigio.
Con su fórmula "violación del Tratado o de toda regla de derecho relativa a su aplicación", el Tratado no ha recogido la moderna tendencia de la doctrina francesa –ya antes aludida cuando hablábamos de los nuevos intentos de presentar bajo un aspecto distinto los medios de amulación: LAUBADÈRE, GAZIER, WALINE, etc.–. En estas, la fórmula clásica de violación de la ley queda sustituida por la de defecto de base legal, o ilegalidad en relación con los motivos o el objeto del acto impugnado.

¿Qué se entiende por defecto de base legal?

GAZIER lo considera como el medio de amulación que se ha desarrollado en forma autónoma, con posterioridad a LAFFERRIÈRE, y que no siempre ha sido discernido en toda su amplitud. La base legal de un acto administrativo, es la conjunción regular de reglas generales que definen los poderes de la Administración y de la situación de hecho particular a la que esos poderes, en concreto, han de aplicarse. Ello conduce al juez a examinar de una parte, el fundamento jurídico del acto atacado, y de otra, en su materialidad y alcance, los hechos concretos(105). El juez, para amular una decisión por defecto de base legal ha de examinar la situación de hecho y compararla, relacionarla, con los fundamentos jurídicos: el problema por tanto queda centrado en las facultades del juez para valorar y apreciar la existencia y alcance de los hechos.

Al mismo resultado llega LAUBADÈRE (104),: "Los motivos del acto administrativo son hechos objetivos, por lo que su control lleva al juez del exceso de poder a un examen de los hechos. En el contencioso administrativo por exceso de poder –amulación– el Consejo de Estado es juez del hecho".

En WALINE, el defecto de base legal se configura como uno de los límites del poder discrecional de la Administración. Toda decisión administrativa ha de ser motivada, siendo la
función del juez controlar la materialidad de tales motivos y la calificación que de ellos ha realizado el administrador. La ley no autoriza a este a adoptar una decisión, mas que si previamente den determinadas condiciones. A estos hechos que justifican legalmente la actividad del administrador, se les denomina motivos de la decisión administrativa.

En el control que el juez realiza sobre la materialidad y la calificación de los motivos de la decisión, aprecia y valora los hechos en la medida que resulta necesario para resolver una cuestión jurídica (105).

ALIBERT (106), había ya estudiado la cuestión en forma completa: el juez del exceso de poder entraba en el examen de los hechos, cuando tal examen se revelaba necesario para apreciar la legalidad del acto impugnado. Investigación de los hechos que podía presentar tres aspectos: a) el control de la exac-titud material; b) la legalidad en relación con las circuns-tancias de hecho, y c) en casos excepcionales, no ligados entre sí por principio alguno, el juez del exceso de poder sustituye con su apreciación de los hechos, la del funcionario.

Estas tres modalidades de la investigación de los hechos por el juez francés del exceso de poder, subsisten en la jurisprudencia, pero la evolución que se ha producido a la largo de los últimos años, ha permitido aumentar considerable-mente su alcance: el Consejo de Estado ha empleado, por una parte, el control de la materialidad de los hechos, y, por otra, ha generalizado la apreciación de la legalidad en relación con las circunstancias de hecho y sistematizado los casos en los que el juez puede sustituir con su apreciación personal del hecho, la realizada por el funcionario. Así, LETOURNEUR (107).

En la técnica del sistema jurídico de la CECA, ¿qué se entiende por violación del Tratado?. Esto es, ¿cual ha sido
la amplitud de la competencia del Tribunal ante el que se ha
planteado un recurso basado en la violación del Tratado, para
apreciar los hechos?. ¿Qué poderes jurisdiccionales posee el
Tribunal de la CECA?. ¿Cuáles son sus facultades en la aprecia-
ción de los hechos?.

El Tratado define con gran cuidado –cosa que no es nor-
mal en una legislación económica por su materia– las condiciones
y circunstancias económicas en que las decisiones de la Alta
Autoridad pueden adoptarse. Ahora bien, por grande que sean
estas precisiones, dejan necesariamente un amplio margen de
apreciación en favor de la Alta Autoridad, en cuanto que la
economía no puede ser considerada como una ciencia exacta, y a
veces se utilizan incluso condiciones aún no realizadas, cuyo
acontecimiento en el futuro es preciso sospechar.

Si se hubiera dado al Tribunal de la CECA pleno poder
para controlar la apreciación de los hechos y de las circuns-
tancias inscritas en los articuloseconómicos del Tratado, se
hubría llegado a paralizar la acción de la Alta Autoridad: en
una confusión competa de poderes, se hubiese producido la
situación denominada "gobierno de los jueces", En definitiva,
el eterno problema de toda jurisdicción administrativa: nece-
sidad de controlar la legalidad del acto administrativo, respe-
tando la autonomía, la independencia y la libertad de acción
de la autoridad administradora (108). Esta fue la razón que llevó
a la fórmula del artículo 33 del Tratado:

"El Tribunal será competente para entender de las
demandas de anulación por incompetencia, violación de formas
substanceles, violación del Tratado o de cualquier regla de
derecho relativa a su aplicación, o desviación de poder, inter-
puestas contra las decisiones y recomendaciones de la Alta
Autoridad, por uno de los Estados miembros o por el Consejo. Sin
embargo, el Tribunal no podrá revisar las resoluciones de la Alta Autoridad resultantes de hechos o circunstancias económicas que constituyan bases de las decisiones o recomendaciones excepto cuando se impute a la Alta Autoridad haber cometido una desviación de poder o haber desconocido de modo patente las disposiciones del Tratado o de cualquier regla de derecho relativa a su aplicación.

Fórmula esta que mantiene en el marco de la Comunidad una separación de poderes, necesaria, entre la Administración —Alta Autoridad: artículo 8 del Tratado— y el Tribunal encargado de controlarla. (LAGRANGE, PAUL REUTER).

El mayor problema radica en la naturaleza económica de la mayor parte de las cuestiones planteadas. Las decisiones de la Alta Autoridad están basadas en apreciaciones económicas, algunas muy delicadas y de naturaleza muy técnica: ¿podrá el Tribunal sustituir consus apreciaciones las de la Alta Autoridad? A veces, los conocimientos técnicos, especializados de un órgano internacional sobre los hechos —por ejemplo, técnicos o económicos— que están en la base de sus decisiones, son considerablemente mayor que los de cualquier Tribunal (109). En estos casos ni aún la falta de garantía en cuanto a la independencia de los miembros de este órgano —y no es este el caso de la Alta Autoridad de la CECA— sería motivo suficiente para someter a control de un Tribunal internacional las valoraciones de los hechos realizadas por el órgano en cuestión. A este tipo de órganos, es preciso atribuirles un campo de acción discrecional e incontrolable, en razón de sus conocimientos en materia técnica, no jurídica.

La cuestión ciertamente es grave, pero no náusea. El mismo problema se planteó en la elaboración de la Carta de La Habana, cuando se pretendió establecer, ante el TIJ un recurso de anulación contra las decisiones de la Organización Internacion-

nal del Comercio. El recurso no fue instituido por el temor de someter al Tribunal de La Haya la apreciación de circunstancias económicas ya examinadas por la Organización u otros organismos especializados. La oportunidad de introducir tal recurso pudo ser suministrada por las consultas a las que procedieron el TIJ y la Organización Internacional del Comercio (en virtud de una Resolución adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo; 21 marzo 1947-24 marzo 1948).

El capítulo VIII de la Carta del Comercio prevé, sobre la solución de diferencias, un sistema de reenvío al TIJ, mediante demanda de un Estado lesionado por la decisión (artículo 96 de la Carta). El Tribunal responderá a esta demanda, por medio de un dictamen consultivo. La Organización quedaba obligada por este dictamen, y, en la medida que no fuese conforme con este, habrá de modificar la decisión sobre la que tal dictamen fue emitido (110).

Lo extraño es que no se llegase a las consecuencias lógicas del sistema establecido, al no instaurar un recurso de anulación contra las decisiones de la Organización ante el Tribunal Internacional de Justicia (111).

Los autores del Tratado de la CECA tuvieron en su redacción el cuidado político de adoptar una solución de compromiso, aceptable por todos los Estados miembros. Así, se llegó al principio restrictivo en cuanto al conocimiento de los hechos por el Tribunal: este podrá conocer de las circunstancias y situaciones económicas de conjunto tan solo en los supuestos de desviación de poder y desconocimiento patente del Tratado por la Alta Autoridad. Ahora bien, lo que queda excluido de la competencia del Tribunal, es la posibilidad de conocer los hechos y circunstancias económicas consideradas como conjunto —por ejemplo, los supuestos de penuria a que se refiere el
artículo 59-, pero no aquellos casos en que, fuera de toda apreciación económica, la decisión atacada reposa sobre uno o varios hechos precisos –supuesto, por ejemplo, del artículo 50-, que naturalmente, pueden ser de naturaleza económica.

Si tenemos en cuentalas excepciones que señala el artículo 33 al principio restrictivo que en él se formula, cabe esperar que todo recurrente pretenda en cada caso, la existencia por parte de la Alta Autoridad de una desviación de poder o un desconocimiento patente del Tratado, en su actividad. Con ello, el Tribunal quedará libre de entrar o no en el conocimiento de los hechos: he aquí una manifestación típica de la tendencia del Tratado a dejar abiertas todas las puertas posibles (112).

El mismo juicio acerca del carácter compromisorio de la solución del Tratado, aparece en REUTER, quien señala cómo entre las dos soluciones límites que pueden pensarse –inexperiencia de los juristas en materia económica y garantías del funcionamiento de la Alta Autoridad, asistida por el Comité Consultivo, de un lado; y, poderes de control del Tribunal, sin limite alguno, de otro–, el Tratado ha seguido una vía intermedia: enunciación de un principio general y establecimiento de diversas excepciones:

El principio general, indica REUTER, es el siguiente:

"El Tribunal no podrá revisar las resoluciones de la Alta Autoridad resultantes de hechos o circunstancias económicas que constituyan bases de las decisiones o recomendaciones". –artículo 33–

Ahora bien, los supuestos de excepción son muy numerosos:

1) En los casos en que se alegue desviación de poder, es necesario que el examen del Tribunal alcance a todos los hechos

2) En los supuestos de "desconocimiento patente"
del Tratado, o de toda regla de derecho relativa a su aplicación. Excepción que recuerda los casos de responsabilidad internacional del Estado cuando las decisiones de sus Tribunales de Justicia estén viciadas de error escandaloso, enorme, o aquellos en los que un error de este tipo constituye exceso de poder en un arbitro internacional (113).

3) Los recursos de plena jurisdicción contra sanciones o multas impuestas por la Alta Autoridad: el Tribunal puede apreciar todos los hechos y modificar en lo que estime conveniente, la decisión de la Alta Autoridad (artículos 36, 66,68 in fine).

4) El recurso presentado por un Estado, en los supuestos del artículo 37, en el que el Tribunal ha de decidir sobre lo"bien fundado" de la decisión impugnada.

5) En materia de ententes y concentraciones prohibidas ( artículos 66,52 apartado 2)

6) En los supuestos de sanciones contra Estados, pronunciadas por la Alta Autoridad: artículo 88 del Tratado.

7) En el supuesto de intervención del Tribunal para la revisión del Tratado (artículo 95, y artículo 82 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal) (114).

En este problema, es preciso tener en cuenta que no es posible considerar al Tribunal de la CECA como un Tribunal de Casación, juez del derecho pero no del hecho: esto hubiese significado un contrasentido que los autores del Tratado tuvieron buen cuidado de evitar. Aparte de que la distinción hecho-norma, ser y deber ser, no es absoluta, un Tribunal de Casación viene siempre precedido en su actuación por uno o dos grados de jurisdicción. Y la Alta Autoridad -pese a los poderes que posee, a los que materialmente cabe calificar de jurisdiccionales- no es en sentido auténtico una jurisdicción. Su carácter de
órgano administrativo, de ejecución, no ofrece las garantías que un juez. El Tribunal de la CECA no podrá por tanto, a priori, admitir la veracidad legal de los hechos que la Alta Autoridad invoca.

Para precisar el concepto de desconocimiento patente del Tratado es importante delimitar las razones que han llevado a limitar el control jurisdiccional.

A este respecto, la Exposición de Motivos del Gobierno aleman, en el Proyecto de ley relativo a la ratificación del Tratado, decía:

"En lo que concierne a la extensión del control jurisdiccional, se planteaba el problema de saber en qué medida el Tribunal debiera ser competente para examinar los múltiples elementos económicos mencionados en las disposiciones del Tratado. El principio de la separación de poderes que domina la parte institucional exigía que el control del Tribunal no sustituyese a la Alta Autoridad, como órgano supremo de voluntad de la Comunidad, en materia económica. En consecuencia, el Tribunal no puede, en general, apreciar la situación de conjunto resultante de hechos y circunstancias económicas, mas que cuando se imputa a la Alta Autoridad haber cometido un desviación de poder o haber manifiestamente violado las disposiciones del Tratado; por el contrario, el examen de los hechos o circunstancias económicas -precisas y concretas-, se admite sin limitación".

En su Rapport, la Delegación francesa insistía en la necesidad de evitar un control total que hubiese llevado a una confusión de poderes completa. El texto del artículo 33, párrafo 1, frase 2ª, se interpreta como una solución compromisoria entre el deseo de mantener en los límites del Derecho la acción de la Alta Autoridad, y la necesidad, no menos imperiosa, de
no obstaculizar esta acción, en un campo en el que las consideraciones económicas, políticas o sociales exigen una constante apreciación de las circunstancias de hecho o de oportunidad que normalmente escapan a la competencia del juez.

Igualmente, la doctrina ha admitido este principio. Así, ULE, quien pese a determinadas objeciones, reconoce que no era posible otra solución (115). La política económica debe adaptarse a la evolución de la coyuntura y no puede someterse a una regulación invariable en el tiempo; del mismo modo, el juez no puede arrogarse el privilegio de orientar la política económica.

De la ratio legis —decía el Abogado General ROEMER, en sus Conclusiones del recurso 6/54: GOBIERNO HOLANDES c. Alta Autoridad— cabe deducir, en lo relativo al criterio de desconocimiento patente, que el juez ha de poder constarlo sin necesidad de sustituir, con su propia apreciación de política económica la realizada por la Alta Autoridad: la limitación de su poder de control tiene por finalidad precisamente evitar este riesgo.

Por otra parte, el Tratado establece un procedimiento de control sobre la política económica de la Alta Autoridad: el control político del artículo 24, que realiza la Asamblea —órgano de control y no legislador— sobre el informe en virtud del artículo 17 ha de presentarle la Alta Autoridad:

Artículo 17: "La Alta Autoridad publicará anualmente, un mes, por lo menos, antes de la apertura de las sesiones de la Asamblea, un informe general de las actividades de la Comunidad y de sus gastos administrativos.

Artículo 24: "La Asamblea discutirá en sesión pública el informe general que se sea sometido por la Alta Autoridad (párrafo 1º del artículo)

"Si la moción de censura es adoptada por
dos tercios de los miembros presentes y votantes, representantes de la mayoría de los miembros que componen la Asamblea, los miembros de la Alta Autoridad deberán abandonar colectivamente sus funciones. Continuarán, sin embargo, tramitando los asuntos en curso hasta que se verifique su sustitución, de conformidad con el artículo 10° (párrafo 3° del artículo).

Ya en su respuesta al Cuestionario que el profesor WENGLER dirigiera a los componentes de la XIX Comisión, el profesor GAJZAGO había hecho notar que la vía de recurso en el campo del Derecho administrativo internacional —en el sentido que antes dábamos a este concepto— no puede ni debe ser únicamente jurisdiccional. Debe ser también administrativa, para poder tener en cuenta principalmente las consideraciones de oportunidad.

En cuanto a la vía de recurso, es preciso hacer una distinción muy importante: el recurso ¿permitirá un examen completo del caso, bajo todos los aspectos, según las exigencias de una buena administración, o, tan solo un control bajo el punto de vista de salvaguarda de los derechos del interesado? Esta diferencia es fundamental: de ella dependerá la composición de las instancias de recurso, el procedimiento a seguir, etc. (116).

La regla de la limitación del control jurisdiccional, es especialmente aplicable a la cuestión de saber si una medida económica es "necesaria" o "apropiada". Como STEINDORFF indica, esta cuestión no puede ser resuélta, en general, por vía de deducción imperativa: el término "patente" tiene para STEINDORFF una significación más débil que el de "manifiesto", elegido en principio para el texto del artículo 33. No ha de exigirse por tanto, que la ilegalidad sea irrefutable, axiomática: habrá desconocimiento patente en el supuesto de divergencia grave entre la decisión administrativa y la concepción del juez (117).
El examen concreto de diversos recursos planteados ante el Tribunal de la CECA, en los que el motivo de recurrir fue la alegación de violación del Tratado o de normas de ejecución, nos mostrará cómo ha interpretado el Tribunal sus poderes y competencias respecto a la interpretación y valoración de los hechos.

En el recurso 1/54 (GOBIERNO FRANCES c. Alta Autoridad), en el que el recurrente pedía la anulación por el Tribunal de las decisiones 1, 2 y 3/54 de la Alta Autoridad (sentencia de 21 diciembre 1954), se invocó por el Gobierno francés, como medio de apertura del recurso, la violación del Tratado:

Las actitudes en conflicto se referían en definitiva al problema de la publicidad de los baremos de precios: la Alta Autoridad haciendo uso del poder de apreciación que le confiere el párrafo 2º del artículo 60 del Tratado, a través de la revisión de sus dispositivos 30 y 31/53, que definían las prácticas prohibidas a las que se refieren el artículo 60, párrafo 2º, había establecido un régimen de mayor flexibilidad en la cuestión de publicidad de los baremos. El Gobierno francés. El Gobierno francés estimó que tales decisiones implicaban una desviación de poder y una violación del Tratado, concretamente, de su artículo 60, en cuanto que no se respetaba el sistema de publicidad de los baremos de precios, establecido en el citado artículo.

El Tribunal declaró que debía inhibirse de juzgar sobre la oportunidad del régimen de publicidad rígido establecido en el Tratado. Se limitó a constatar que tal era el sistema previsto en los textos que tenía que interpretar, y que el Tratado, con razón o sin ella, no permitía una determinada flexibilidad en la publicidad de los baremos, ni tampoco oscilaciones menores o pasajeras. Esta actitud del Tribunal,
podrá ser criticada desde el punto de vista de la oportunidad política y comercial, pero resulta intachable desde el punto de vista jurídico (118). No obstante, la inhibición del Tribunal de los datos económicos, es mas aparente que real: basta examinar las cuestiones planteadas por el magistrado ponente a las partes, para darse cuenta que el aspecto económico del problema no escapó a la atención del Tribunal. Es más, son cuestiones económicas las que en última instancia, han determinado la solución finalmente adoptada por el Tribunal.

Además de la violación del Tratado, el Gobierno francés invocó como medio de amulación la desviación de poder. ¿Con qué finalidad? ¿Acaso para hacer posible al Tribunal el examen de los hechos? del procedimiento seguido ante el Tribunal se deduce que el artículo 33 no ha impedido examinar de cerca la situación de hecho que había llevado a la Alta Autoridad a adoptar las decisiones atacadas. Las argumentaciones de las partes y las Conclusiones del Abogado General, alentaron al Tribunal a realizar tal examen de los hechos, sin el cual hubiera sido muy difícil llegar a una solución razonable en el problema jurídico tratado.

No obstante esta atención prestada por el Tribunal a los hechos, en el fallo resolutorio se hacia mincapié en el aspecto y fundamentación jurídica. El Tribunal prefirió moverse en el terreno más sólido de los textos jurídicos, que no aventurarse —como lo pedia en sus Conclusiones el Abogado General LAGRANGE— en el incierto terreno de la teoría económica. (Recueil de Jurisprudence del Tribunal de la CECA. Tomo I. pp: 38 y ss).

Del mismo modo, en el fallo resolutorio del recurso GOBIERNO ITALIANO c. Alta Autoridad (reuelto en la misma fecha que el anterior), el Tribunal se declara especialmente preocupado por el problema de la libre formación de precios en el
mercado". Pese al principio restrictivo del artículo 33, el Tribunal tomó en consideración hechos y circunstancias económicas. Y es lógico; la interpretación de conceptos, reglas y definiciones que se refieren a leyes económicas –tales por ejemplo, penuria, escasez, precio, oferta, demanda, mercado, etc. – habrá que hacerla con referencia a terrius económicas.

Si en las sentencias de diciembre de 1954, el Tribunal insistió en las características jurídicas de los baremos de precios –previo y preciso–, pese a la rigidez que supone tal sistema y su falta de adaptación a las necesidades del mercado, es porque no fue convencido en el mismo terreno económico (119).

En cuanto a los medios de amulación invocados en el recurso italiano, además de la desviación de poder y violación del Tratado, se alegó la violación de una disposición de la Convención sobre Disposiciones transitorias: el apartado 2º de la disposición 30.

No es preciso un examen más detenido del recurso italiano en cuanto que sus características jurídicas, son muy semejantes a las del recurso francés.

Al comienzo del segundo periodo del mercado común del carbon, la Alta Autoridad señalaba que la evolución que este había seguido hacia que no fuese preciso conservar los precios máximos fijados para las empresas de todos los "bassins" de la Comunidad. Pero no obstante, constataba también la Alta Autoridad, en defecto de toda fijación autoritaria de precios máximos, estos serían determinados de hecho por la organización de venta del "bassin" del Rhur y por las Hulleras del Nord du Pas-de-Calais, por lo que resultaba preciso mantener provisionalmente los precios máximos para estos dos "bassins", a fin de que fuese posible conseguir los objetivos del artículo 3 del Tratado (Decisión 18/54 de la Alta Autoridad).
El recurso del GOBIERNO HOLANDES c. Alta Autoridad, pidiendo la anulación de la decisión citada, constituye el "affaire" 6/54 que ahora estudiamos: el Gobierno recurrente demanda la anulación de la decisión 18/54, invocando los siguientes medios: violación de formas substanciales, desviación de poder, violación del Tratado y desconocimiento patente del mismo. Este último, naturalmente, no constituye un medio de anulación autónomo, sino un caso especial, un grado de aplicación de la violación del Tratado.

Según la parte recurrente, el apartado 6 de los motivos de la decisión impugnada, violaba los artículos 5 y 61 del Tratado, ya que la Alta Autoridad basaba su decisión sobre la posibilidad de que uno de los objetivos del artículo 3 podían ser alcanzados, en lugar de constatar la necesidad de su intervención. Ningun alza de los precios era de temer, por lo que la fijación de precios máximos constituía un desconocimiento patente del Tratado, y causaba un efecto nocivo, en cuanto que prácticamente tales precios máximos quedarían convertidos en precios fijos.

Sobre la base de sus estudios de la situación del mercado, y después de conversaciones sostenidas con los productores, la Alta Autoridad había llegado a la conclusión —contraria a las alegaciones del recurrente— de que la liberación de los precios hubiese llevado al alza de los mismos, por lo que se hacía necesaria la fijación de máximos. Una mer posibilidad de efectos nocivos —argumentaba la Alta Autoridad— no la facultaba a intervenir. Por otra parte, en economía no cabe una certidumbre absoluta y la función de la Alta Autoridad ha de ser prevenir.

La parte recurrente sostuvo que la Alta Autoridad había violado el artículo 61 del Tratado, tomando en consideración
una estructura de mercado contraria a las disposiciones del Tratado y consagrando por tanto la existencia de una estructura ilegal. Esto resulta inadmisible, en tanto que el Tratado prevé en sus artículos 65 y 66, medidas directas contra tales situaciones ilegales.

La parte demandada replicó a esto que la fijación de precios máximos no es función únicamente de la coyuntura. Como la estructura del mercado no era contraria al Tratado —en virtud del parágrafo 12 de la Convención sobre Disposiciones transitorias— y por otro lado constituía negar una realidad indiscutible, la Alta Autoridad no solo tenía la posibilidad sino la obligación de tomarla en cuenta, en la medida que los precios podían resultar influídos por ella.

Ahora bien, la existencia de estas organizaciones monopolistas permitía temer un posible abuso de su situación dominante, impidiendo el establecimiento de un nivel de precios tan bajo como fuese posible.

En sus Conclusiones Generales, ROEMER hizo notar que en el presente caso, se trataba de aplicar el derecho económico que está en la base del Tratado. El ejercicio de los poderes de la Alta Autoridad, viene subordinado a determinadas condiciones de carácter jurídico. Sin embargo, al menos en principio, el control jurídico no puede tener como consecuencia, que en materia económica el Tribunal sustituya con su apreciación la de la Alta Autoridad.

Como señalaba ROEMER, en la alegación de violación del Tratado, en el presente "affaire", es preciso distinguir las siguientes cuestiones:

- Constatación de los hechos y formación de un juicio de valor sobre la necesidad de precios máximos.
- Modo de fijación de tales precios máximos.
- Desconocimiento patente del Tratado.
El estudio de estos problemas es de extraordinario interés, en cuanto que cada uno de ellos hace referencia a temas esenciales en el sistema jurídico del Tratado.

Por el primero nos planteamos el tema de la legalidad de las ententes y concentraciones monopolistas.

Por el segundo -no planteado por el recurrente, pero que a juicio de ROEMER había de considerarse de oficio-, se trata de precisar el exacto alcance jurídico del artículo 61: si la Alta Autoridad puede fijar para uno o varios artículos sometidos a su jurisdicción, precios máximos en el interior del mercado común; esto es, si es lícito no fijar precios máximos mas que para algunas empresas.

Ultimamente, con el problema del desconocimiento patente del Tratado, nos encontramos ante una de las excepciones del artículo 33 -con la desviación de poder- al principio restrictivo enunciado por este artículo respecto al conocimiento y apreciación de los hechos por el Tribunal.

a) Constatación de los hechos y formación de un juicio de valor sobre la formación de precios máximos:

Sobre el primer punto, las opiniones de las partes son contradictorias: la Alta Autoridad se apoya en el hecho de que liberando los precios, estos no habrían bajado de modo decisivo, mientras que, según el recurrente, los precios hubiesen bajado al cabo de cierto tiempo incluso sin intervención.

ROEMER, utilizando los Rapports de la División del Mercado Común de la Alta Autoridad -3 febrero 1954, documento 728; 15 febrero, documento 6523- señala como no existía en los "bassins" alemán y francés considerados, perspectiva alguna de baja de los precios.

De otra parte, como hacía constar la Alta Autoridad,
la tesis de la parte recurrente no se apoya en los hechos, y no constituye más que un pronóstico económico de carácter teórico.

En cuanto a la formación de un juicio de valor sobre la necesidad de establecer precios máximos, el recurrente critica desde un doble punto de vista, la decisión de la Alta Autoridad:

1) En primer lugar, ve una violación del artículo 61 en relación con el artículo 5 del Tratado, en el hecho de que la Alta Autoridad se contenta con la mera posibilidad de que uno de los objetivos del artículo 3 no se alcance, en lugar de establecer de una manera precisa que consecuencias ocasionaría una liberación de los precios.

Ahora bien, la Alta Autoridad, indicaba ROEMER, había invocado tales consecuencias en el considerando segundo de la decisión 18/54, cuando dice que a falta de tal fijación de precios máximos, los precios hubiesen sido determinados de hecho por los organismos de venta del "bassin" del Rhur y por las Mulleras del Norte del Pas-de-Calais, lo que indica que los precios se habrían conservado elevados, o incluso hubiesen aumentado, pese a la situación del mercado.

2) El segundo argumento parte del hecho de que la Alta Autoridad ha tenido en cuenta una estructura de mercado contraria al Tratado, consagrando por tanto la existencia de una estructura ilegal. Tal situación además no puede ser invocada por la Alta Autoridad, en cuanto que los artículos 65 y 66 preven medidas directamente aplicables contra ella. Abstenerse de adoptar tales medidas no puede constituir un motivo justificante del ejercicio de un poder que hace relación a otros objetivos y que es aplicable a una situación de mercado no falseada por "cartels" o ententes ilícitas.
El recurrente considera como estructura de mercado contraria al Tratado, en lo relativo al "bassin" del Rhur, la existencia de la "Gemeinschaftorganisation Rhurkohle" y de las seis sociedades de venta que, en su opinión, contravienen el artículo 65 del Tratado (120). Ahora bien, como resulta claramente del párrafo 12, apartado 2, de la Convención sobre Disposiciones transitorias, las disposiciones del artículo 65 no eran aplicables.

En virtud de esta última consideración, ROEMER terminaba afirmando que la existencia de tales organizaciones debe ser considerada por la Alta Autoridad como una circunstancia de hecho, de la que ha de extraer consecuencias. Esto no significa que se reconozca carácter legal a tales circunstancias.

En cuanto al "bassin" del Nord- du Pas-de-Calais, el recurrente considera como estructura contraria al Tratado, el hecho de que este "bassin" ejerza una influencia determinante sobre el mercado francés, por otra parte, no abierto en su totalidad al mercado común. En este caso, se trata de obstáculos al mercado común para los que el párrafo 10 de la Convención sobre Disposiciones transitorias ha previsto medidas progresivas de abolición en el curso del período de transición. En tanto que tal situación subsista, la Alta Autoridad ha de tomarla en consideración del mismo modo que cualquier otra circunstancia de hecho.

En su sentencia de 21 marzo 1955, el Tribunal mantuvo la tesis que en sus Conclusiones había sostenido el Abogado General:

La existencia de ententes ha sido provisionalmente autorizada bajo ciertas condiciones por la decisión 37/53 de 11 julio 1953, tomada en aplicación del párrafo 12 de la
Convención sobre Disposiciones transitorias, y bajo reserva de una futura prohibición.

Nada se opone, argumentaba el Tribunal, a que los efectos de tales concentraciones, en tanto que afectan a los niveles de precios sobre el mercado común y a la realización de los objetivos previstos en el artículo 3, sean combatidos por la demandada por los poderes a ella conferidos en el artículo 61 del Tratado.

La atención prestada por el Tribunal a los hechos y circunstancias económicos que están en la base de la decisión impugnada, fue como hemos visto, de gran alcance. No obstante, como en los recursos que antes examinábamos, la línea directriz del Tribunal ha sido apoyarse en la fundamentación jurídica.

b) Modo de fijación de los precios máximos:

El artículo 61 prevé la fijación de precios para uno o varios artículos sometidos a la jurisdicción de la Alta Autoridad en el interior del mercado común. Se podría deducir de ello, que debe tratarse de una fijación general, que tenga por finalidad establecer el nivel general de precios en el mercado común. En tal sentido, el Tratado prescribe la realización de estudios previos con participación de las empresas y sus asociaciones, así como la consulta del Comité y del Consejo, en lo que las principales productores y organizaciones de trabajadores y los Estados miembros respectivamente, quedan representados.

Si la Alta Autoridad, al fijar los precios máximos solo para varias empresas, había violado el artículo 61 del Tratado, es una cuestión que no se invocó por el recurrente, aunque como ya indicábamos ROEMER la consideró en sus Conclusiones generales, por estimar que había de ser examinada de
oficio por el Tribunal.

En la tesis del Abogado General, no hubo violación del artículo 61, en cuanto que de hecho se adoptó una decisión del alcance general, cuyo resultado fue fijar el nivel de precios en el conjunto del mercado, ya que los dos "bassin" afectados engloban el 60% de la producción de carbon. (Hay que tener en cuenta además, que en Bélgica también se daban precios fijos, y su producción respecto del mercado común, es del 13%).

En cuanto a la fijación, el Tribunal sostuvo la tesis de que los precios máximos -dados conforme al artículo 61- pueden limitarse en su fijación a una fracción del mercado común.

c) Desconocimiento patente del Tratado:

| El desconocimiento patente no constituye en sí un medio de anulación distinto de los enunciados en el artículo 33: se trata de un grado en la violación del Tratado, uno de los que el citado artículo 33 configura como excepción -junto con la desviación de poder- al principio restrictivo que rige en el conocimiento de los hechos y circunstancias económicas por el Tribunal.

El recurrente considera la alegación de desconocimiento patente del Tratado, como suficiente para permitir al Tribunal el control de tales hechos y situaciones económicas. Por el contrario, la Alta Autoridad impugna la tesis del recurrente, en virtud de que este no ha establecido de modo pertinente que haya tenido lugar un desconocimiento patente del Tratado. La Alta Autoridad mantenía el carácter excepcional del control sobre las circunstancias y condiciones fácticas: un mero pronóstico económico no puede bastar para sostener la existencia de desconocimiento patente.
En sus Conclusiones, ROEMER mantuvo la imposibilidad de admitir la tesis de la Alta Autoridad, según la cual era necesaria una prueba previa de la existencia del desconocimiento patente. Si esta prueba se aportase, sería preciso —y así lo explicaba el recurrente— anular la decisión sin necesidad de un nuevo y posterior examen.

Con su decisión, la Alta Autoridad había realizado una apreciación de conjunto de los hechos y situaciones económicas: según el artículo 33, apartado 1°, segunda frase, el Tribunal no puede controlar esta apreciación de conjunto bajo el ángulo de una simple violación del Tratado, sino tan solo bajo el de desconocimiento patente del mismo.

ROEMER concluía afirmando que, incluso si se mantiene un concepto amplio del desconocimiento patente, no se puede constatar en el caso concreto que consideramos, que la Alta Autoridad haya fijado precios máximos manifiestamente inútiles. Por otra parte, tres miembros del Consejo y quince del Comité Consultivo habían hecho notar la necesidad de establecer precios máximos, al menos provisionalmente.

El Tribunal aceptó este punto de vista, negador de la existencia de desconocimiento patente del Tratado en la decisión de la Alta Autoridad impugnada por el Gobierno holandés:

"El término patente supone un determinado grado en el desconocimiento de las disposiciones legales, tal, que aparezca derivado de un error evidente en la apreciación de la situación en virtud de la cual la decisión había sido adoptada" (121).

En la hipótesis del artículo 61,1,a), el desconocimiento patente no puede resultar mas que de la constatación por el Tribunal de la existencia de una situación económica que, prima facie, manifieste la no necesidad de la medida adoptada
a fin de conseguir los objetivos definidos en el artículo 3 del Tratado, especialmente en su apartado c):

"Procurar el establecimiento de los precios más bajos posibles, sin provocar el alza correlative en los precios cargados por las mismas empresas en otras transacciones, o en el nivel de precios como conjunto en otro periodo, y permitiendo al mismo tiempo, las amortizaciones necesarias y la promoción de las posibilidades normales de remuneración para los capitales invertidos".

La jurisprudencia posterior del Tribunal de la CECA, ha confirmado la línea que en el examen de la violación del Tratado como medio de amulación, había ya trazado en los recursos antes considerados. Así, por ejemplo, en la sentencia de 23 de abril de 1956, resolutoria de los recursos conjuntos 7/54 y 9/54, de extraordinario interés al objeto de precisar qué ha de entenderse por prácticas prohibidas y discriminatorias, en el sentido del artículo 4 del Tratado:

Quedan reconocidas como incompatibles con el mercado común del carbon y del acero, y, en consecuencia, amulados y prohibidos en las condiciones previstas en el presente Tratado, dentro de la Comunidad:

a) Los derechos de importación y exportación, o cargas de efecto equivalente y las restricciones cuantitativas a la circulación de los productos;

b) Las medidas o prácticas discriminatorias entre los productores, entre los compradores, o entre los consumidores, especialmente en lo referente a precios, plazos de entrega y tarifas de transporte, así como a las medidas y prácticas que dificulten al comprador la libre elección de sus abastecedores;
c) Las subvenciones o ayudas del Estado, o los impuestos especialmente fijados por éste, cualquiera sea la forma que adopten;

d) Las prácticas restrictivas tendentes al reparto, o a la explotación de los mercados.

Igualmente, en la sentencia de igual fecha, resolutoria de los "affaires" conjuntos 8/54 y 10/54 (ASSOCIATION DES UTILISATEURS DE CHARBON DU GRAND DUCHE DE LUXEMBOURG c. Alta Autoridad).

También se alegó la violación del Tratado como medio de anulación, en los recursos 8/55 y 9/55, resoluciones del Tribunal de 16 julio y 29 noviembre respectivamente.

Como en repetidas ocasiones se ha indicado a lo largo de estas últimas páginas, el Tratado instaurador de la CECA establece en su parte institucional, un principio de separación de poderes. En este sentido, el control de legalidad que el Tribunal efectúa sobre decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad, en lo que concierne al examen y apreciación de los hechos y circunstancias económicas, consideradas en su conjunto, por el Tribunal, el principio que preside es de carácter restrictivo: con ello se trata de impedir que el Tribunal sustituya con su propia apreciación la de la Alta Autoridad, organismo al que se trata de reservar su libertad de iniciativa y autonomía.

En este tema, es interesante señalar las respuestas que los internacionalistas componentes de la XIX Comisión del IDI, dieran a una pregunta concreta del Cuestionario que el ponente de la citada Comisión les dirigiera. Decía así: ¿Cabe admitir la sustitución del órgano por el Tribunal? —se refiere al órgano internacional cuyas decisiones se sometan a control jurisdiccional—.
El propio WENGLER admitía tal posibilidad solo en supuestos excepcionales, en cuanto que el objeto del recurso ha de ser la constatación con arreglo a criterios jurídicos, de la validez o invalidez de la decisión impugnada.

La misma idea predomina en VERZIJL, cuando señala que no es posible una solución general del problema. Respuesta por otra parte consecuente con lo que ha enunciado como principio orientador en la materia, el profesor holandés: ius in causa positum.

La respuesta negativa aparece así mismo, en Mme BASTID, HAMBRO, VERDROSS, y don Antonio de LUNA.

4.- Desviación de poder:

El fin en los actos administrativos se manifiesta en la nota de su tipicidad, siendo justamente la desviación de poder un apartamiento de tal tipicidad (122). Lo pecualiar del acto administrativo, radica en su especial nominatividad o especialidad (123). Según estas características, la actividad administrativa solo puede responder a fines específicamente asumidos en el ordenamiento jurídico. El fin configura la conducta de la Administración, en la que no caben actos inminados.

Hay desviación de poder, cuando bajo apariencias regulares el acto impugnada está viciado en relación a su fundamentación jurídica, en razón del fin que ha animado a sus autores (124).

En la técnica del artículo 33, la desviación de poder se configura como una de las causas de apertura o medios de amulación -en expresión más procesal- del recurso contencioso de amulación ante el Tribunal de la CECA. Se trata de una de las figuras jurídicas del Tratado que en mayor medida exigen
una precisión jurisprudencial, en cuanto que se trata de un medio que no presenta los mismos matices y el mismo sentido en cada uno de los ordenamientos internos de los Estados miembros. Por otra parte, no podemos olvidar el hecho de la inspiración del Tratado de la CECA en la técnica jurídico administrativa francesa.

Tal fijación del concepto, ha de presentar graves dificultades: la interpenetración de causas y efectos en materia económica puede tener como consecuencia que la Alta Autoridad cone una sola decisión realice varios fines delos que le vienen asignados en el Tratado. Cabe incluso que, al realizar uno de estos fines comprometa a otros, o que –teniendo en cuenta el carácter aleatorio que presentan siempre las cuestiones económicas– los resultados logrados difieran del fin que ella pretendió alcanzar con la adopción de ciertas medidas (125). Pero nada se opone a que el Tribunal elabore, a través de su jurisprudencia un concepto propio de desviación de poder, específico de la técnica jurídica del Tratado e independiente del existente en cada uno de los Estados miembros de la Comunidad (126).

Las fuentes a utilizar en la fijación del concepto de la desviación de poder, son: las sentencias del Tribunal, las alegaciones de las partes, las Conclusiones de los Abogados Generales. Ahora bien, como quiera que los autores del Tratado se encontraron con una noción ya muy elaborada por la jurisprudencia y la doctrina administrativa, así como las legislaciones internas de los Estados miembros, es conveniente introducirse en el tema –así lo hacía en sus Conclusiones el Abogado General LAGRANGE, en la recurs de las Asociaciones italianas contra la Alta Autoridad– a través del examen previo
de tal figura jurídica en los ordenamientos internos de los seis Estados miembros de la Comunidad. Ello no significa que sea preciso proceder a un análisis exhaustivo de derecho comparado -cosa que naturalmente excede de los límites de nuestro trabajo-; nos limitaremos a fijar lo que caba calificar de directrices fundamentales que rigen esta materia en los ordenamientos internos de los Estados integrantes de la Comunidad, en especial, en los de aquellos Estados que desempeñan mayor "rôle" por su categoría económica, y en los que el recurso por exceso de poder ha experimentado mayor desarrollo.

Derecho francés:

En la doctrina francesa mas general, el "détournement de pouvoir" viene caracterizado por las dos notas siguientes:

1) Se trata de un vicio del acto, cuya esencia radica en un apartamiento de su finalidad típica.

2) Afecta a la legalidad, esto es, al recurso por exceso de poder o de anulación.

En la doctrina más reciente, WALINE configura el "détournement de pouvoir" como uno de los límites del poder discrecional. El administrador, dice WALINE, antes de adoptar una decisión ha de preguntarse: 1) ¿Tengo derecho a tomar tal decisión?; 2) ¿estoy obligado a adoptarla?; y 3) ¿obraré hábilmente, sirviendo al interés público, adoptando tal decisión?.

Esta última apreciación es la de la oportunidad de la decisión, distinta de la apreciación de legalidad. Las dos primeras cuestiones son problemas jurídicos; la última es puramente administrativa, y en ella el juez no ha de immiscuirse: es aquí donde actúa el poder discrecional.
Entre los límites que rodean esta libertad de opción del administrador, en el ejercicio de su facultad discrecional, WALINE estudia:

La incompetencia
El vicio de forma
La violación de la ley
La falta de motivo legal (en su existencia material, o en la valoración jurídica por el administrador, de las condiciones de hecho que le facultan para adoptar una decisión).

La desviación de poder (127).

LAUBADERE señala cómo a veces se ha sostenido, que el control del juez del exceso de poder sobrepasa los límites del control de legalidad, por alcanzar en ciertos supuestos al ejercicio del poder discrecional: habría entonces control no de legalidad, sino de la oportunidad de la decisión adoptada. Y critica a estas tesis porque suponen un concepto excesivamente restringido de la noción de legalidad. En su opinión, pretender que el control del juez del exceso de poder alcanza al poder discrecional, implica un error relativo a la noción y alcance del concepto opuesto, esto es, de la competencia reglada. Para LAUBADERE esta es la competencia que controla el juez del exceso de poder francés. En su esquema, el problema consistirá en saber qué se entiende por poder o competencia discrecional y qué por competencia reglada de la administración.

Los conceptos de competencia discrecional y reglada, hacen referencia a la apreciación de la oportunidad de la medida a adoptar: en el primer caso, el administrador posee la facultad de adoptar la decisión que a su juicio sea más oportuna; en el segundo, cualquiera sea el juicio personal del
administrador sobre la oportunidad de la decisión, él debe obrar en el sentido que previamente le viene señalado por la regla de derecho.

Por otra parte, las nociones de competencia discrecional y reglada son relativas a un determinado elemento del acto administrativo: el objeto, y más concretamente, la correspondencia de este objeto con los motivos (circunstancias de hecho). En la hipótesis de la competencia reglada, al administrador le viene señalado el motivo por que puede adoptar una determinada decisión. En el supuesto de competencia discrecional, ninguna consideración de este tipo le viene dada previamente al administrador.

La distinción entre ambos tipos de competencia o poderes de la administración, señala por tanto las condiciones de legalidad del acto administrativo en lo concerniente a su objeto.

Consecuentemente, y en el plano contencioso, esta diferencia determina en lo relativo siempre al objeto del acto administrativo- las condiciones de su control jurisdiccional: en la hipótesis de competencia discrecional, la elección hecha por el administrador, esto es, el objeto del acto no podrá ser ilegal. Esto claro es, siempre que la medida en si misma no venga prohibida por la ley. El control del juez no podrá por tanto ejercerse sobre este punto, en cuanto supondría sustituir al administrador en la apreciación de la oportunidad de la medida adoptada. Por el contrario, en el caso de competencia reglada, la decisión será ilegal en cuanto a su objeto si este no es el que de antemano venia establecido por la ley: el control del juez se da aquí plenamente. En principio, parece como si el juez pudiese controlar la oportunidad de la decisión, pero esto no ocurre realmente porque la ley ha hecho de
la oportunidad de la medida adoptada **una condición de su legalidad**.

Ahora bien, los actos en los que el administrador dispone de un poder discrecional no escapan a la crítica y al control de la legalidad. Pueden ser amulados por incompetencia, vicio de forma y desviación de poder: si no pueden ser ilegales en cuanto al objeto es sencillamente porque este ha sido dejado a la libre determinación del administrador.

Con ello, hemos llegado a una concepción del "détournement de pouvoir" semejante a la mentenida por WALLINE: la desviación como límite al ejercicio del poder discrecional de la administración.

Lo que LAUBADÈRE no admite es que el control de esta competencia discrecional escape al de legalidad, por tratarse mas bien de un control sobre la oportunidad de la decisión; tesis esta que por otra parte tiene su origen, explica LAUBADÈRE, en una concepción excesivamente restringida de la competencia reglada. Desde su punto de vista, la ley no es la única fuente de esta clase de competencia, en cuanto que junto al poder reglado por el legislador, está la competencia reglada por el juez. Esta noción de poder reglado jurisprudencial, no implica el control del poder discrecional de la administración por el juez del exceso de poder, sino que el juez colabara con el legislador en la tarea de fijar cuando existe poder discrecional y cuando competencia reglada (128).

En realidad, estas doctrinas a que nos hemos referido no hacen sino recoger una distinción que ya después de HAURIOU resulta superfluo repetir: no existen actos discrecionales, sino un determinado poder o competencia discrecional de la administración. El acto totalmente discrecional, monolítico, excluido de control jurisdiccional y análogo en este sentido, al acto
de gobierno, no existe. La discrecionalidad tan solo se da en relación con un determinado elemento del acto administrativo, su objeto o condiciones de hecho precisas para legalizar la actuación del administrador.

Desde este punto de vista, todo acto administrativo queda sometido al control de legalidad del juez del exceso de poder. Este extenderá su poder de control a todos los elementos del acto contra el que se recurre, salvo las condiciones de hecho necesarias para que el acto fuese adoptado cuando estas no hayan sido determinadas previamente por la regla de derecho, y por tanto, sean algo reservado a la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

El poder discrecional de la administración actúa rodeado por unos determinados límites que le viene fijados por la ley: la competencia, los requisitos de forma y la finalidad -tipicidad- del acto. En cambio, los motivos o condiciones de hecho en que la decisión había de ser adoptada, no constituyen una condición de legalidad. El control del juez del exceso de poder, por tanto, se extenderá sobre aquellos elementos de acto administrativo no discrecionales, y no en cambio sobre el objeto del mismo, cuando este quede reservado a la apreciación discrecional de la autoridad administrativa que lo realiza.

Desde LAFFERIÈRE (129) hasta la doctrina más reciente, el "détournement de pouvoir" ha venido caracterizado como un vicio del acto, en cuanto a su finalidad.

"El recurso de anulación por desviación de poder, ha sido admitido bajo el segundo Imperio, para los casos en que un administrador se servía de su autoridad para un objeto distinto de aquel en razón del cual tal autoridad le había sido conferida". BARTHELEMY, (130).
"Desviación de poder es el hecho de una autoridad administrativa que, realizando un acto de su competencia, observando las formas prescritas, sin cometer ninguna violación de la ley formal, usa de su poder con un fin y motivos distintos de aquellos por los que este poder le fué atribuido, es decir, otros que el bien del servicio". La desviación de poder señala por tanto, la sumisión del poder a la función, esto es, al bien del servicio. HAURIOU, (131).

En cuanto a la naturaleza del control ejercido por el juez en la desviación de poder, HAURIOU mantuvo que más que ante un control de legalidad de la actividad administrativa, estamos ante un control de la moralidad administrativa, de naturaleza original, El Consejo de Estado aparece aquí como la "conciencia de la Administración". En el mismo sentido que HAURIOU, WELTER, (132).

LAUBADERE critica este punto de vista: por una parte, supone la confusión entre moral y derecho; de otra, tiende a limitar la desviación de poder a los supuestos de mala fe.

Como vicio en cuanto a la finalidad, se configura también la desviación de poder en ALIBERT (133): "el hecho de que una autoridad administrativa utilice poderes de su competencia para fines distintos de aquellos en virtud de los cuales tales poderes le fueron conferidos".

WALINE (134), incluye la desviación de poder en lo que denomina "exceso de poder en cuanto a los móviles del acto". Consiste en el uso por una autoridad administrativa de su competencia con un fin distinto de aquel en cuya virtud le fué atribuida por el legislador. El problema consistirá en definitiva, en una investigación sobre los móviles, sobre la intención.

Paul DUEZ y Guy DEBEYRE (135), formulan igual principio:
"Hay desviación de poder cuando el agente realiza su acto persiguiendo un fin distinto de aquel en función del cual sus poderes les fueron conferidos. Desvia el poder que le ha sido adignado, abusa de su competencia".

Igualmente, LAUBADÈRE para quien hay desviación de poder cuando una autoridad administrativa realiza regularmente un acto de su competencia pero con un fin distinto de aquel por el que el acto podía legalmente ser realizado (136).

En ODENT (137), el vicio de la desviación de poder tiene lugar cuando una competencia ha sido desviada del objeto en función del cual fue conferida y ha sido utilizada para fines distintos de aquellos a los que estaba destinada. El "detournement de pouvoir" resulta de que el espíritu de la regla de derecho ha sido desconocido. Para establecer la desviación de poder, el juez no puede limitarse a contolar la legalidad externa, o incluso solamente la legalidad objetiva de la decisión que le es deferida, sino que debe investigar los móviles que han inspirado al autor de esta decisión y apreciar si éstos eran jurídicamente correctos.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, es muy exigente respecto de este medio de apertura del recurso de amulación: se asite a un declive muy pronunciado de la figura de la desviación de poder, cuyo apogeo puede situarse entre los años 1890 y 1920. Declive que viene explicado por el desarrollo paralelo que ha experimentado la noción de violación de la ley. Mientras que en el desarrollo de la jurisprudencia la desviación de poder se configura como un vicio bien calificado, la violación de la ley ha pasado, a través de la gama mas variada de matizes, a comprender caso todas las hipótesis relativas a los vicios de legitimidad del acto.
En este sentido, en la actual jurisprudencia del Consejo de Estado, el elemento dinámico de impulso, es la violación de la ley entendida como defecto de base legal o ilegalidad en cuanto al objeto o los motivos del acto atacado, más que como mera vulneración de la norma formal (138).

**Derecho belga:**

Bélga ocupa una posición intermedia entre el sistema administrativo francés y el sistema judicial inglés. La Constitución de 7 de febrero de 1831, en su artículo 24, deposita su confianza en los Tribunales judiciales que quedan convertidos en protectores de las libertades y derechos subjetivos individuales. Ahora bien, el sistema belga presenta diferencias fundamentales con el inglés, ya que los autores de la Constitución de 1831 no se apartaron del todo del esquema continental de la separación de poderes. Este principio viene aplicado de un modo flexible, pero evidente, en los puntos de contacto entre el poder ejecutivo y el judicial. En definitiva, y debido a esto, solo se establece en la Constitución de 1831 un sistema muy imperfecto de control de la Administración, en cuanto que los Tribunales -en virtud de las cláusulas restrictivas delos artículos 92 y 93 de la Constitución- no pueden anular erga omnes los actos ilegales de la Administración, ni dirigirle prohibiciones u órdenes, ni controlar la oportunidad de la puesta en práctica de una competencia administrativa.

Al estudiar el control jurisdiccional de la administración en Bélga, hay que distinguir las siguientes ramas:

A) Control de la Administración por los Tribunales judiciales:

La historia del control jurisdiccional de la administración se reduce a la interpretación dada por la jurisprudencia
al artículo 92 de la Constitución de 1831. En este sentido se ha ido de una interpretación de absoluta división de poderes -tal como era expuesta por la doctrina francesa del siglo XIX- pasando por la intermedia de la sentencia del Tribunal de Casación de 5 noviembre 1920 (Conclusiones del Abogado General Paul LECLERCQ), a una última etapa posterior a la creación en 1946 del Consejo de Estado, en la que los Tribunales ordinarios, cuidando prevenir una nueva intervención legislativa en favor de una ampliación de la competencia del Consejo de Estado, parecen dispuestos a interpretar de una manera más atrevida el concepto subjetivo de derechos civiles, llave de su propia competencia en materia administrativa (139).

B) El control de la Administración por las jurisdicciones administrativas:

En virtud de los artículos 92 y 93 de la Constitución de 1831, los tribunales extrajudiciales administrativos podrán conocer de las siguientes materias:

1) Anular los actos administrativos ilegales

2) Controversias que tienen por objeto derechos políticos

3) Controversias sobre intereses administrativos, aún no elevados al rango de derechos subjetivos.

El Consejo de Estado ha sido creado en Bélgica por la ley de 23 de diciembre 1946, y tanto de la Exposición de Motivos de la ley, como de los trabajos preparatorios parlamentarios, se deduce que intencionalmente fue seguido el modelo francés. La competencia del Consejo de Estado viene fijada en el artículo 9 de la ley -competencia de la Sesión de Administración-: se establecen en él como medios de amulación o casus de
apertura, la violación de formas, tanto substanciales como prescritas bajo pena de nulidad, exceso o desviación de poder. Paul de VISSCHER interpreta el exceso al que se refiere el artículo 9 como incompetencia; según él, el esquema sería el siguiente: incompetencia, violación de forma y desviación de poder.

Del mismo modo, en la doctrina belga el concepto que se ha mantenido de la desviación de poder es semejante al francés. Así, WIGNY (140): "la actividad de la administración está dominada por el principio de finalidad; principio que implica que la competencia no puede ejercerse más que para el fin en cuya virtud fue dada. El acto realizado por un funcionario, en ejercicio de su competencia, pero con finalidad distinta de aquella por la que había recibido tal facultad, está viciado de desviación de poder".

**Derecho del Gran Ducado de Luxemburgo:**

El régimen jurídico de lo contencioso administrativo está regulado por la ley de 20 de julio de 1939; en su Exposición de Motivos, dice:

"Es alrededor de la noción del exceso de poder, como se ha realizado la evolución feliz del derecho administrativo francés: adoptando ciertos textos franceses y consagrando las soluciones jurisprudenciales francesas, nos será posible aproximarnos a este derecho, sin choques, y extraer sin reservas de esta fuente inagotable del más puro derecho pretorio que elabora cada día el Consejo de Estado francés" (141).

No puede caber duda por tanto, después de la lectura de este trozo de la Exposición de Motivos: es la noción genérica del exceso de poder, y en concreto la del "détournement de pouvoir" francés, la que ha seguido la ley luxemburguesa.
Derecho italiano:

Con carácter general, el exceso de poder fue establecido por primera vez en el Derecho administrativo italiano, en la ley de 2 de junio de 1889, en la que se atribuía a la Sección IV del Consejo de Estado —especialmente creada para ello— la decisión sobre los recursos por incompetencia, exceso de poder o violación de la ley.

En la ley de 1889, el "eccesso de potere" viene configurado como incompetencia absoluta, acepción ésta en la que no es posible incluir el conjunto de vicios del acto administrativo que hoy engloba la figura que tratamos. Esta ampliación de su contenido, ha sido la obra de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Esta tesis según la cual, el desarrollo del exceso de poder —tanto en Francia como en Italia— se debe a la obra de la jurisprudencia, es unánimemente admitida respecto del ejemplo francés pero no del italiano, en el que se ha mantenido que el concepto legal del exceso de poder comprenda la idea específica de la desviación. Esta fue por ejemplo, la tesis de LAGRANGE en sus Conclusiones Generales como Abogado General en los recursos de las Asociaciones italianas c. Alta Autoridad (142). Un estudio histórico del contencioso administrativo italiano, nos mostrará lo erróneo de tal tesis (143):

El "eccesso de potere", antes de la ley de 1889:

Se manifiesta tan solo frente a decisiones judiciales. Incompetencia y exceso de poder representan en un primer momento dos aspectos del mismo fenómeno. Aquel no es sino un supuesto de incompetencia agravada, como claramente resulta de la concepción que originariamente tuvo en el ordenamiento francés: se trata de la incompetencia que pone en peligro la ordenación
fundamental del Estado, atentando al propio principio de la división de poderes.

El "eccesso de potere" en la ley de 1889:

En su artículo 24, introduce de modo general esta noción en relación con los actos administrativos. Los vicios del acto se agrupan en una fórmula tripartita: incompetencia, violación de la ley y exceso de poder. Pero también en el texto legal del 89, el "eccesso" se configura como incompetencia absoluta. Esta tesis, es contraria a la sostenida por algunos autores italianos, en especial ORLANDO (144), quien como punto de apoyo de sus tesis sita el precedente francés, los trabajos preparatorios de la ley, y lo absurdo que sería mantener la noción del "eccesso" como incompetencia absoluta junto a los otros dos vicios del acto. No obstante, un estudio detallado de los trabajos preparatorios y parlamentarios de la ley del 89, así como de la jurisprudencia del Consejo de Estado, muestra que el precedente francés fue rechazado de modo expreso y que la valoración teleológica de la actividad administrativa será realizada exclusivamente por la jurisprudencia. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (145).

El "eccesso de potere" en la ley de 1924

El artículo 24 de la ley vigente, repite la misma fórmula tripartita de los vicios del acto administrativo: pero en el texto del 24, el exceso de poder no tiene ya el sentido de incompetencia absoluta que tuvo en las leyes de 1877, 1889 y 1890. Diversidad de significación que no viene negada por la identidad terminológica, en cuanto que las exigencias prácticas y la jurisprudencia del Consejo de Estado han venido a darle una configuración radicalmente distinta.

En Italia, el planteamiento de los vicios del acto
administrativo esdiferente que en Francia. Y extraña, dado
este principio de diversidad, que el Abogado General de la
CECA, M. LAGRANGE, en sus Conclusiones Generales antes referi-
das (las de los recursos de las Asociaciones italianas c.
Alta Autoridad), ni utilice la ley de 1924 como vigente, ni
aún la mencione siquiera.

En el Derecho administrativo italiano el género no
es el exceso de poder, sino la ilegitimidad, y considerando el
vicio de forma como violación de la ley, en el artículo 26 de
la ley de 1924 tenemos recogidos los cuatro supuestos o
medios de anulación tradicionales del Derecho francés, pero
correspondiendo inicialmente el "exceso" de poder al "détour-
nement".

El Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia,
ha hecho entrar en la figura del exceso de poder junto a casos
que al menos en principio se corresponden con la desviación de
poder francesa —"sviamento di potere", por ejemplo— otros
diversos, esencialmente distintos del "détournement", que
impoblinsan todo paralelismo de igualdad con el derecho
francés.

De este modo, el "exceso de potere" se irá configuran-
do como el saco roto donde el juez habrá ido introduciendo
todos los casos de ilegitimidad no encajables directamente
en los supuestos de violación de la ley e incompetencia. Se
trata por tanto, de una concepción residual, que no deja de
tener contrarios en la doctrina italiana (146).

En la elaboración doctrinal, y sobre todo jurispruden-
cial, del contenido del exceso de poder, el Consejo de Estado
y, sobre la jurisprudencia por él elaborada, la doctrina,
han incluido las siguientes figuras:
Tergiversación de los hechos
Error de hecho
Contradicción con acto administrativo precedente
Injusticia manifiesta
Contradicción con los criterios a seguir, expresa y previamente determinados en la ley
La desviación de poder o "sviamento".

Ahora bien, al menos en su contenido actual no es posible establecer un paralelismo con el "détournement de pouvoir", si bien la figura del "sviamento" ocupa posiciones que en su iniciación fueron logradas por el "détournement": la diferencia entre el ordenamiento italiano y el francés radica en el distinto elemento dinámico de cada uno de ellos: en este es la violación de la ley, entendida como defecto de base legal, o como vicio en relación con el objeto o los motivos del acto atacado; en aquel, es la figura del "exceso de potere", especie del supuesto más general de "ilegitimità".

Por otra parte, establecer paralelismos entre ambos ordenamientos jurídicos, por útil que pueda resultarnos al objeto de lograr una visión de conjunto, esquemática, resulta siempre peligroso. No solo la equiparación del "sviamento" al "détournement", sino sobre todo la jurisdicción de merito italiana con la de plena jurisdicción francesa. Este paralelismo lo encontramos, por ejemplo, en DURANTE (147) y en LAGRANGE (148). Y sin embargo, se trata de dos tipos de actividad jurisdiccional completamente distintos. No basta fijarse en el criterio comparativo de los poderes del juez en uno y otro tipo de recurso -merito y plena jurisdicción-: la nota diferenciadora está en que la jurisdicción de mérito es de oportunidad y no de legalidad. Así, ETTORI (149), BODDA (150) y LESSONA (151).

En la doctrina italiana más reciente, el "sviamento de
potere" viene referido al elemento teleológico, causal, del acto administrativo impugnado. Así, en SALEMÍ (152), el exceso de poder se diferencia de la incompetencia en que no afecta al contenido sino a la dirección del acto.

En LESSONA (153), el "sviamento de potere" es el uso del poder propio del órgano para un fin distinto de aquel en vista del que tal poder fue conferido.

El exceso de poder, supone un vicio en la causa del acto. BÒDDA, (154).

La esencia del "sviamento de potere", pjiensa SANDULLI (155), radica en un error, en un desviamiento lógico en el proceso psíquico del agente que actúa. En igual sentido, ALESSI (156).

**Derecho holandes:**

La primera nota del Derecho holandés es la falta de un texto general sobre el contencioso administrativo de amulación. Su existencia, sin embargo, viene prevista en diversas leyes particulares.

Por otra parte, junto al Consejo de Estado existen otras jurisdicciones administrativas distintas de este, y que no le vienen subordinadas: así, los Tribunales de funcionarios.

Por último, una parte del contencioso administrativo pertenece a la competencia de los Tribunales de orden jurisdiccional común, incluso para litigios relativos a la legalidad de los actos administrativos, entendida ésta en sentido amplio.

A falta de ley general, han sido las leyes especiales las que han servido de base a las construcciones jurisprudenciales y doctrinales. En relación con la desviación de poder, el texto más generalmente citado es el artículo 58 de la ley de 1929 -sobre estatuto de funcionarios-: "El recurso puede intre-
ducirse cuando las decisiones, actos o negativas (de decidir o actuar) son, respecto de un funcionario, sus sobrevivientes o causahabientes, tomadas hechas o pronunciadas por un órgano administrativo en contradicción de hecho o de derecho con las prescripciones generales obligatorias en vigor o cuando, al adoptarlas o pronunciarlas el órgano administrativo ha claramente usado su poder con otra finalidad que la de realizar los objetivos paralelos que tal poder fue conferido".

La jurisprudencia al aplicar la ley, sea movido con una cierta prudencia motivada por la expresión "claramente" que figura en el texto del parágrafo 1° del artículo 58 de la citada ley. Así, dos arrêtys de 1949 -14 enero y 24 junio respectivamente- relativos al ejercicio por la autoridad administrativa del poder de requisa: "Si la Autoridad al ejercitar su poder, se deja llevar por motivos que aun pretendiendo un interés general son distintos de los establecidos en la ley, habrá usado de su competencia con desviación de poder".

La idea del fin, de la especialidad, como nota determinante de la desviación de poder, es la que caracteriza esta figura jurídica en la obra de W. van der POT (157).

El sistema jurídico administrativo de los Países Bajos, parece orientarse cada vez más hacia una concepción amplia de la violación de la ley, cercana a la concepción según la cual equivales a violación de la regla de derecho. Esta noción viene entendida, en la tendencia que señalamos, con tal amplitud que abarcaría no solo la ley formal, sino también los principios generales del Derecho e incluso, la misma noción de la desviación de poder. Así, por ejemplo, DONNER (158).

Y sin embargo, cabe preguntarse, ¿es posible encuadrar la noción subjetiva de la desviación de poder en la objetiva de violación de la ley, por muy amplia que esta venga entendida?.
Derecho alemán:

Los principios básicos de la jurisdicción administrativa alemana están contenidos en las leyes fundamentales de la República federal alemana de 23 de mayo de 1949, en las Constituciones de los Lande, en la ley federal sobre la Administración federal de 23 de septiembre de 1952, así como en las distintas leyes sobre tribunales administrativos de los diversos países, o sea, para los países de la zona británica de ocupación (Renania del Norte, Westfalia, Sajonia, Schleswig-Holstein, Hamburgo), la Ordenanza número 165 de la autoridad militar británica de septiembre de 1948; para Baviera, la ley sobre jurisdicción administrativa de 31 de octubre de 1946 y 30 de septiembre de 1949; para Hessen la ley —de contenido casi idéntico— de 31 de octubre de 1946 y la de 14 abril 1950; en Baden, la Ordenanza del país de 30 de marzo de 1947; para Bremen, la ley de 5 de agosto 1947, y en Württemberg-Hohenzollern, la Ordenanza sobre la justicia administrativa de 19 de agosto de 1946. En Berlin, hay solo un Tribunal Supremo administrativo para la zona occidental, según la ley de 2 de enero de 1951. Además existen leyes federales o de los países sobre las diferentes ramas especiales de la justicia administrativa.

Aunque esta variedad de leyes dificulta la visión total de la justicia administrativa alemana, en realidad las cosas no son tan complicadas. Las leyes son, en gran parte, muy parecidas por su contenido y coinciden esencialmente en los principios, por lo que puede hablarse de la jurisdicción administrativa alemana como una unidad.

Un primer problema que complica la organización de los Tribunales administrativos, es el carácter federal de la República alemana: las relaciones entre la Federación y los Territorios
(Landé) están fijadas en las leyes fundamentales: según el artículo 92 -ley de 23 mayo 1949- el poder judiciario corresponde en la instancia inferior y media a los Tribunales de los Ländes, esto es, de los Territorios, radicando en la Federación solo un Tribunal administrativo superior. Aquí aparece ya la primera nota diferenciadora respecto de la jurisdicción administrativa francesa que, como sabemos, se desarrolla de arriba hacia abajo, a partir de un Consejo de Estado; en Alemania, ocurre lo contrario: procede de abajo hacia arriba. Un Tribunal Administrativo para toda la República Federal alemana es de fecha reciente -el Tribunal administrativo federal solo funciona desde 1953- y solo a partir de 1945 aparecen los Tribunales administrativos en los Territorios (159).

Legitimado para demandar, (legitimación activa) lo está cualquiera que afirme haber sido lesionado en sus derechos por un acto administrativo. Por tanto, solo puede hacerlo quien afirma una violación jurídica. Cuando el acto atacado es una decisión discrecional, el actor solo podrá alegar que la autoridad administrativa ha hecho un uso indebido de su discrecionalidad: ninguno Tribunal puede sustituir con su apreciación la de la Administración, y la jurisdicción administrativa no puede immiscuirse en el margen de discrecionalidad concedida a la Administración. El control de la actuación discrecional de la Administración solo se plantea si una autoridad administrativa rebasa los límites de su discrecionalidad (Ermessensüberrichtung), o si hace un uso de ella distinto al previsto en la ley (Ermessensmisbrauch). En estos supuestos, hay en verdad violación jurídica en la desviación o abuso de la discrecionalidad (160).

FORSTHOFF (161), define este poder discrecional de la
Administración como "el campo de libertad de acción y decisión, la facultad de elegir entre varios modos de conducta igualmente posibles". El acto administrativo que emana de la competencia discrecional de la autoridad administrativa, solo es sometible a control jurisdiccional, desde este doble punto de vista:

Si ha sido adoptado fuera del cuadro de libertad de acción y apreciación de la autoridad: el Ermessensüberschreitung a que antes aludíamos.

Si ha sido adoptado en los límites de este cuadro de libre apreciación, pero se ha inspirado en consideraciones que el orden jurídico desaprueba, o no ha tenido en cuenta las exigidas por este (Ermessensfehlgebrauch). Ambos integran la Ermessensfehler.

El contenido de esta figura, Ermessensfehlgebrauch, puede figúrase así:

a) Defecto de apreciación resultante de un error de derecho (Ermessensfehler Rechtsirrtum).

b) Ejercicio arbitrario del poder discrecional: atentados al principio de igualdad, al de continuidad, y decisiones cuyo único fundamento es la voluntad personal del autor (Ermessenwilkür).

c) Abuso de apreciación: la Administración ha fundado su acción en consideraciones extranas al fin que ella debe legalmente perseguir. Este supuesto de Ermessensmisbrauch puede ser comparado con el détournement de pouvoir del Derecho francés, con la reserva esencial fundamentalísima, de que en el supuesto alemán se trata de un control sobre la discrecionalidad de la decisión, un control de oportunidad, excluido del vie contencioso francés de legalidad por exceso de poder, uno de dysos medios de anulación es la desviación de poder.
Las diferencias por tanto entre la jurisdicción administrativa alemana y la francesa, no radican tan solo en la organización a que antes hicimos alusión, sino fundamentalmente, en las notas características que se dan en la jurisdicción administrativa alemana:

Criterio unitario de ilegitimidad.

Control sobre ciertos aspectos de discrecionalidad.

Este último matiz ofrece puntos de contacto con la moderna configuración del acto discrecional en el derecho administrativo francés: no se trata de un acto monolítico, sino que en él entran junto a elementos puramente discrecionales, de libre apreciación por la Administración, otros elementos legales sobre los que siempre será posible el control de legalidad.

Se ha planteado en Alemania el problema de si este control de la Administración no resulta excesivo. Los administrativistas estiman que entorpece la actividad administrativa, dificultando su iniciativa. La opinión predominante, sin embargo, cree que la jurisdicción administrativa es una institución extraordinariamente útil y además imprescindible en un verdadero Estado de Derecho, por la garantía que supone de seguridad jurídica.

Por otra parte, y en relación con la jurisprudencia administrativa alemana, se ha criticado al Tratado de la CEMA —asi, SCHLACHAUER— haberse inspirado excesivamente en el modelo francés: el autor alemán estima que se hubiese alcanzado un mayor control sobre la Alta Autoridad y una mayor seguridad jurídica, de haberse seguido más el sistema jurídico alemán (162).
La desviación de poder en el sistema jurídico de la Comunidad europea del carbon y del acero:

La desviación de poder aparece en el Tratado de la CECA desde un triple punto de vista:

1) Medio de anulación o causa de apertura del recurso de anulación del artículo 33.

2) Supuesto del artículo 35, en relación con el recurso de anulación del artículo 33: cuando la inhiación de la Alta Autoridad —en los supuestos en que esta venía habilitada para actuar— constituye desviación de poder. (Artículo 35, 2º)

3) Como excepción a principios establecidos en el Tratado. Así,

a) Respecto del principio restrictivo del artículo 33 sobre el conocimiento y aprehensión de los hechos y circunstancias económicas por el Tribunal.

b) Excepción al principio restrictivo del acceso al Tribunal de las empresas y asociaciones —legitimación para actuar de intereses privados— y cuyo juego permite recurrir a estos en anulación, contra decisiones o recomendaciones generales de la Alta Autoridad (artículo 33 del Tratado).

A través de un examen de los diversos supuestos resueltos por el Tribunal, iremos examinado que ha entendido la jurisprudencia por desviación de poder, y cómo ha ido esta elaborando, precisando jurídicamente tal figura.

En el affaire GOBIERNO FRANCES c. Alta Autoridad, el recurrente atacó las decisiones de la Alta Autoridad invocando dos medios de anulación del artículo 33: violación del Tratado y desviación de poder. Esta había sido cometida, según la demanda, tanto respecto del artículo 61 del Tratado sobre fijación de precios, como del artículo 65 sobre ententes y
concentraciones. En esencia, la tesis del Gobierno francés consistía en mantener que la voluntad de la Alta Autoridad no había sido impedir las prácticas discriminatorias contrarias al Tratado —fin esencial del artículo 60— sino hacer bajar el nivel general de los precios, sin utilizar para ello los poderes específicos que se le asignan a tal efecto en los artículos 61 y 65 del Tratado.

La cuestión planteada era saber si la Alta Autoridad podía servirse del artículo 60, párrafo 2°, no para definir las prácticas discriminatorias contrarias al Tratado, sino para hacer bajar el nivel de los precios y luchar de este modo, preventivamente, contra las ententes y concentraciones, dado que otros artículos le dan los poderes necesarios para hacer frente a tales fines, por medios aún más directos. ¿Podía por tanto, la Alta Autoridad sirviéndose del citado párrafo del artículo 60, permitir ciertos "écarts" entre los precios practicados y los baremos publicados? En definitiva el problema radicaba en saber si la obligación de velar por la publicación de los baremos venía impuesta a la Alta Autoridad a los fines exclusivos del artículo 60, o no. Si la respuesta es afirmativa, el lazo entre publicación y discriminación es automático. Si no, cabe hablar de cierta autonomía entre los dos parágrafos del artículo 60. El "écart" del precio con el baremo publicado no deberá ser, en este caso, forzosamente considerado como irregular.

En sus Conclusiones, el Abogado General LAGRANGE, se opuso a la tesis del Gobierno francés, sosteniendo que el reproche de desviación de poder respecto del artículo 61 no estaba justificado: el fin primordial de la Alta Autoridad había sido facilitar la libre formación de los precios, lo que entra en el cuadro de fines que ella ha de perseguir al establecer el régimen de publicidad de los precios.
Respecto del artículo 65, el problema se presentaba más delicado. La fijación simultánea de precios en alza no podía ser consecuencia más que de una entente o concentración entre productores. ¿Qué podía hacer la Alta Autoridad? El uso del artículo 65 hubiera supuesto —dado que todas las empresas de la Comunidad venían afectadas— declarar la guerra a los productores, recién inaugurado el mercado común. Pero al margen de esta consideración política, de oportunidad, la Alta Autoridad no estaba jurídicamente obligada a imponer las medidas del artículo 65,52, en cuanto que en su texto se lee:

"La Alta Autoridad podrá acordar contra las empresas que hayan concluido un acuerdo múltiple de pleno derecho, aplicado o intentado aplicar por vía de arbitraje, revocación, boycott o cualquier otro medio, un acuerdo o una decisión múltiples de pleno derecho, o un acuerdo cuya aprobación haya sido revocada o denegada, o que hayan obtenido una autorización por medios de informes deliberadamente falsos o inexactos, o que se entreguen a prácticas contrarias a las disposiciones del párrafo 1, multas y sanciones diarias que no excedan del doble de la cifra de los negocios realizados con los productos objeto del acuerdo, de la decisión o de la práctica contraria a las disposiciones del presente artículo, sin perjuicio, si el objeto de ellos es restringir la producción, el desarrollo técnico o las inversiones, de una elevación de este máximo hasta el diez por ciento (10%) más de la cifra de negocio anual de las empresas en cuestión en los casos de multa, y hasta el veinte por ciento (20%) de la cifra de negocios diaria en los casos de sanciones diarias".

Por otra parte, el fin real, primordial, de la Alta Autoridad fue realizar unas condiciones de publicidad idóneas para
asegurar teniendo en cuenta la situación de coyuntura del mercado, el control de la no discriminación, favoreciendo al mismo tiempo la libre formación de los precios, lo que entraba perfectamente en el marco del artículo 60: el objeto específico de este por tanto, tal era la Conclusión del Abogado General, no ha sido desconocido (163).

Punto de vista que fue aceptado y recogido por el Tribunal en su sentencia de 21 de diciembre de 1954: para el Tribunal, la Alta Autoridad, cumpliendo con su deber de luchar contra las prácticas desleales a la concurrencia y discriminatorias, tiene derecho a tener en cuenta las prohibiciones que derivan de los artículos 2, 3 y 4 del Tratado.

Incluso si la pretensión de la Alta Autoridad fue introducir un nuevo sistema más apto que el anterior para ser respetado por las empresas, no cabe concluir que tendía a legitimar contravenciones antes realizadas: las decisiones de la Alta Autoridad, conociendo el fallo del Tribunal, no constituyen desviación de poder en cuanto que no implican atentado alguno contra el fin principal, que es la prohibición de prácticas discriminatorias y desleales a la concurrencia. El reenvío que el artículo 60,1º, hace a los artículos 2, 3 y 4 del Tratado, obliga a la Alta Autoridad a tener en cuenta los fines emuclidos en estos artículos.

Al rechazar el Tribunal la alegación del Gobierno francés, ha establecido al mismo tiempo un principio general: la preferencia por la acción indirecta. Principio establecido en lo que respecta a la producción en el artículo 57, y en el párrafo 1º del artículo 5;
Artículo 57: "En el campo de la producción la Alta Autoridad dará preferencia a los medios indirectos de acción de que disponga tales como (párrafo 1° del artículo 57).

Artículo 5 (párrafo 1°): "La Comunidad cumplirá su misión en las condiciones previstas en el presente Tratado, con intervención directa limitada".

Igualmente, el "détournement de pouvoir" fue alegado como medio de amulación en el recurso del GOBIERNO ITALIANO c. Alta Autoridad (2/54). El Tribunal se remitió en su "arrêt" a la solución dada en el "affaire" del Gobierno francés, dado el carácter retroactivo y efectos erga omnes de la decisión.

El recurso italiano, presentaba la novedad, frente al anterior, de la insistencia que se hizo en la audiencia respecto de aspectos nuevos de la desviación de poder, en especial, los tres siguientes:

1) La Alta Autoridad había tratado en primer lugar de evitar sanciones. Al hacerlo, sin embargo -contraalegaba el Abogado General a la tesis del recurrente- solo había pretendido una mejor aplicación del Tratado. Pocos meses después de su decisión reconocería su fracaso, al menos en lo relativado al campo del acero.

2) Las decisiones atacadas de la Alta Autoridad, se alegó, reposan en la idea de represión, mientras que los poderes de la Alta Autoridad son para prevenir. Reproche este, dirigido en especial a la decisión 3/54 de la Alta Autoridad en la que se establecía un sistema de control del nuevo sistema de publicidad de baremos, y que estaba totalmente vacío de sentido, carente de fundamento, en virtud del artículo 47 del Tratado, párrafo 1°:

"La Alta Autoridad podrá recoger la información
necesaria para el cumplimiento de su misión. Podrá asimismo proceder a las comprobaciones necesarias".

3) La tercera alegación, relativa a un vicio de voluntad en cuanto a la forma, más que "détournement de pouvoir" constituye un medio de anulación nuevo: la violación de formas sustanciales.

La actitud del Tribunal -ya lo hemos indicado-, fue el reenvío a su sentencia del caso francés, lo que venía posibilitado por las características jurídicas de su fallo: efectos erga omnes y retroactivos (164).

También se invocó la existencia de desviación de poder en los recusos de las Asociaciones italianas, ASSIDER e ISA c. Alta Autoridad, como único medio que con arreglo a la técnica del Tratado hace posible el recurso de anulación por parte de las empresas y asociaciones contra decisiones o recomendaciones generales de la Alta Autoridad. Pese a la importancia que la alegación del détournement presentaba en estos supuestos, no ofrecen mucho interés para nosotros -en este punto concreto que ahora trabajamos-, en cuanto que el Tribunal eludió tener que decidir sobre la existencia de desviación de poder, mediante su reenvío -de nuevo el carácter erga omnes y efectos retroactivos de la decisión del Tribunal- a sus resoluciones de 21 de diciembre de 1954.

En el affaire 6/54, GOBIERNO HOLANDES c. Alta Autoridad, la parte recurrente invocó como medio de anulación la desviación de poder, por estimar que la Alta Autoridad al combatir la actividad de las organizaciones de venta del "bassin" del Rhur -GEORG- y las Hulleras del Norte del Pas-de-Calais, debió haber utilizado las medidas del artículo 65 y no las del 61 del Tratado.
La Alta Autoridad replicó a este respecto, que ella no había descuidado la lucha contra las ententes y empresas dominantes en el mercado, sino que, al contrario, había ya comenzado la acción necesaria para tal fin, tratando de evitar -mediante una disposición transitoria- los efectos más peligrosos de esta situación.

Un largo y difícil proceso de adaptación y transformación sería necesario, expuso la Alta Autoridad, y en estas circunstancias no venía obligada a realizarlo, ni tenía posibilidad de ello.

El recurrente invocó además que la fijación de precios máximos no había tenido pr finalidad mantener los precios en el nivel más bajo posible, lo que entendía demostrar por el hecho de que los nuevos precios máximos no eran sensiblemente más bajos que los beremos practicados antes por los productores.

En sus Conclusiones, el Abogado General ROEMER, centraba su atención en la alegación del recurrente según la cual, la Alta Autoridad había utilizado las medidas del artículo 61 para fines distintos de los que fija el Tratado, cuando debiera haber hecho uso de las que prevé el artículo 65. La Alta Autoridad, había sostenido el recurrente, no hizo sino capitular ante los "cartels", negociar con ellos.

ROEMER se opuso a esta interpretación de la actividad de la Alta Autoridad, sosteniendo que en el ejercicio de los poderes que le vienen conferidos en el artículo 61 del Tratado, la Alta Autoridad no se había dejado guiar por consideraciones extranas al hecho o ilegales, ni por un fin determinante que el citado artículo 61 le prohibiese perseguir.
En su fallo resolutivo -21 marzo 1955- el Tribunal recogió la tesis del Abogado General, negadora de la existencia de desviación de poder en la decisión de la Alta Autoridad, al estimar que esta había tenido en cuenta una situación inquietante en el campo de los precios, y que no resultaba posible ver en la decisión impugnada, una medida cuyos fines fuesen incompatibles con aquellos en virtud de los cuales el Tratado confiere a la Alta Autoridad el poder de establecer precios máximos (165).

Otro supuesto de extraordinario interés, al objeto de precisar qué ha entendido el Tribunal por "détournement de pouvoir" es el recurso de la Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autoridad (affaire 8/55), en el que se recurría contra la decisión 22/55 de la Alta Autoridad, que había modificado los baremos de los precios de venta, y la carta dirigida al Gobierno Belga, 28 mayo 1955, en la que se sustituía el "bareme de compte" por un nuevo cuadro que se anexionaba a la carta, denominado "Tableau des taux de péréquation par sorte pour le charbon belge".

Partiendo de la definición clásica del "détournement de pouvoir", el Abogado General LAGRANGE hacia notar que lo que se trataba de saber es cual había sido el fin (objeto u objetivo) realmente perseguido por el autor del acto que se recurre, al objeto de compararlo con el que había debido intentar, y que salvo prueba en contrario se reputa como efectivamente perseguido.

No son por tanto los resultados de la decisión, en especial su ilegalidad, y todavía menos un abuso de competencia, los datos que pueden servir de prueba a este respecto, ya que entonces, decía LAGRANGE, las palabras carecerían de sentido.
Esta prueba puede resultar de uno o varios elementos de hecho—de carácter objetivo, por tanto—capaces de demostrar que el autor del acto no ha tenido realmente en cuenta el fin legal, sino otro distinto.

En apoyo de un ensanchamiento de la noción clásica de la desviación de poder, se ha insistido en que esta concepción no encuentra prácticamente aplicación positiva en el sistema del Tratado, en virtud de la naturaleza y del "rolle" de la autoridad que interviene en la aplicación del mismo. ¿Babe concebir la realización por la Alta Autoridad de los que se denomina una desviación de poder "sordida"?

En sus Conclusiones Generales, LAGRANGE puso de manifiesto los fallos jurídicos que presenta esta "nueva concepción", objetiva, de la desviación de poder, que se pretendía imponer:

1) En primer lugar, en su concepción tradicional, es posible que exista desviación de poder pese a que el fin perseguido haya sido perfectamente lícito, en cuanto que es suficiente que sea distinto del querido por la ley: ejemplo clásico, el uso de poderes de policía con un interés financiero, por una autoridad administrativa.

2) Por otra parte, la Alta Autoridad se encuentra singularmente expuesta a este tipo de desviación de poder: usar de sus poderes en contra de los productores de carbon, para sacrificarles a la política económica de un Ministro de economía, belga o alemán, ¿no sería una desviación de poder "a la medida" de la Alta Autoridad?

Esta fue precisamente la alegación de la Federación recurrente en el supuesto que tratamos: la Alta Autoridad había utilizado sus poderes a fin de realizar objetivos propios a la política económica del Gobierno belga.

Por el contrario, la tesis del Abogado General fue
declarar que la existencia de desviación de poder en la decisión recurrida no había sido probada; en el mismo sentido, en sus Conclusiones generales posteriores, de 25 octubre 1956.

Esta fue la tesis que admitió en su Resolución el Tribunal: la decisión 22/55 no supone desviación de poder en cuanto que no implica un atentado al fin principal del parágrafo 26 de la Convención sobre Disposiciones transitorias. Por otra parte, un error en la elección de los elementos de cálculo de los costes previsibles del carbon belga, no constituye ipso facto la prueba de que la Alta Autoridad haya sacrificado los intereses legítimos de los productores belgas en provecho de la política económica de su Gobierno. Hubiera sido necesario demostrar, fue la tesis del Tribunal, que la Alta Autoridad había perseguido objetivamente, por falta de previsión grave, equivalente a un desconocimiento del fin legal, otros fines que aquellos en virtud de los que los poderes previstos en el parágrafo 26, 2 a, le habían sido atribuidos.

La jurisprudencia del Tribunal de la CECA, ha elaborado por tanto, un concepto de desviación de poder sobre la base clásica del "détournement de pouvoir" francés: el vicio del acto se encuentra en los móviles, en la finalidad perseguida por su autor. Es una consecuencia del principio de tipicidad, de nominatividad de los actos administrativos.

En su elaboración jurisprudencial del concepto, el Tribunal de la CECA ha tenido muy en cuenta la especial naturaleza del objeto sobre el que versa la actividad de la Alta Autoridad, esto es, las cuestiones económicas. Una decisión de la Alta Autoridad puede afectar a una de las finalidades que el Tratado le fija. Esto es, cabe que la Alta Autoridad haya actuado primordialmente en función de un determinado fin.
La desviación de poder solo podrá establecerse cuando este fin esencial que el Tratado fija a la actuación de la Alta Autoridad haya sido desconocido por esta. Tal fue, por ejemplo, el supuesto del recurso francés: no existía desviación de poder porque la Alta Autoridad se había movido dentro del marco de fines que el Tratado fija.

C) Efectos de una decisión de anulación:

En este punto es donde más claramente se percibe la diferencia entre el Tribunal de la CECA, como jurisdicción administrativa de la Comunidad, y el Tribunal Internacional de Justicia (166); en esta materia, el Tribunal de la Comunidad Internacional del Carbón y del Acero hay que entenderlo más con arreglo a los moldes del Derecho interno que del Derecho Internacional.

Según principios unánimemente admitidós por la doctrina administrativa francesa (167) —y es la técnica esencialmente seguida por el Tratado— la decisión del Tribunal tiene efectos retroactivos y erga omnes. Así, en los "arrêts" de 11 de febrero de 1955, resolutorios de los recursos de las Asociaciones italianas contra la Alta Autoridad, el Tribunal se expresaba en la forma siguiente:

"Dado que el "tribunal en su "arrêt" de 21 de diciembre de 1954, en el recurso Gobierno francés contra Alta Autoridad (1/54) ha anulado el artículo 1º de la decisión 2/54 de la Alta Autoridad.

Dado que la Alta Autoridad ha derogado su decisión 3/54 (que establecía un régimen de control del sistema de publicidad creado en la decisión anulada), por su decisión 1/55 -4 enero 1955-, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad, 1955, (pag, 542) ........

El Tribunal constata, por las razones antes exp-
puestas que el recurso -se refiere el texto que transcribimos al de la Asociación italiana ASSIDER c. Alta Autoridad- carece de objeto en lo relativo a la demanda de anulación del artículo 1º de la decisión 2/54, así como a la demanda de anulación de la decisión 3/54".

En los mismos términos, se expresó el Tribunal en el fallo resolutivo del recurso ISA c. Alta Autoridad (168).

El Tribunal de la CECA, del mismo modo que todo juez del exceso de poder, no tiene poder más que para anular la decisión atacada, pero no puede sustituir a esta por una nueva, ni ordenar a la Administración qué medidas habrá de adoptar como consecuencia de la decisión de anulación. La Administración, al menos en cierta medida, queda libre en la elección de las modalidades de su acción para dar cumplimiento a una decisión de anulación. Así, LAUBADÈRE: "En el recurso por exceso de poder, la decisión del juez presenta un carácter simple y limitado. No puede sino anular el acto atacado cuando éste se manifiesta ilegal, o, en caso contrario, rechazar la demanda, lo que equivale a confirmar el acto impugnado" (169).

El Tribunal de la CECA, juez del exceso de poder, no puede decidir por sí mismo las consecuencias mas directas de la anulación. Así, no podrá sustituir la decisión la amulada por otra de sentido inverso, ni condenar pecuniariamente a la Administración como consecuencia de la anulación.

A este respecto, LAUBADÈRE señala la tendencia de aproximación al contencioso de plena jurisdicción que ha venido experimentando en este punto el Consejo de Estado francés: reenviar a la administración la decisión anulada, invitando a esta a adoptar ciertas medidas expresamente indicadas.

Este esfuerzo de la doctrina, registrado en la juris-
prudencia del Consejo de Estado, tendente a ligar a la Administración, queda recogido -dentro de la doctrina internacionalista que se ha ocupado del tema- en ANTOINE (170): "Se trata de llevar a la Administración a conformarse con lo juzgado, bien a través del reenvío a ésta para que sean tomadas las medidas que comporten la ejecución de la presente decisión, bien estableciendo como motivo de anulación la violación de la cosa juzgada".

El Tratado ha recogido esta tendencia -que amplía el poder de control del órgano jurisdiccional sobre el Administrativo- en su artículo 34:

"En caso de anulación, el Tribunal devolverá el asunto a la Alta Autoridad. Esta tomará las medidas necesarias para dar ejecución a la decisión anulatoria. En caso de perjuicio directo y especial inferido a una empresa o grupo de empresas por una decisión o recomendación a las que el Tribunal reconozca afectadas de grave error capaz de implicar la responsabilidad de la Comunidad, la Alta Autoridad estará obligada a adoptar, en uso de las facultades que le son reconocidas por el presente Tratado, las medidas adecuadas para asegurar una reparación equitativa del perjuicio causado resultante directamente de la decisión o recomendación anulada y conceder en la medida necesaria la correspondiente indemnización.

Si la Alta Autoridad no adopta dentro de un plazo razonable las medidas necesarias para dar cumplimiento a una decisión anulatoria, puede interponerse ante el Tribunal un recurso en materia de indemnización.

- La naturaleza y el régimen jurídico de este recurso de indemnización la estudiaremos luego, dentro de los recursos de plena jurisdicción -
La abstención de la Alta Autoridad, es decir la no adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a una decisión de anulación dada por el Tribunal, ¿permitiría plantear el recurso de anulación por inactividad previsto en el artículo 35 del Tratado? Esta interpretación no parece admisible ante los términos categóricos del artículo 34. Por otra parte, a los efectos prácticos, de satisfacción del recurrente vencedor, es inútil, en cuanto que ante el nuevo incumplimiento de la Administración solo sería posible un nuevo recurso: el de indemnización del citado artículo 34.

El interesado en una decisión anulada por el Tribunal, no solo sufrió un daño jurídico con la pérdida de una situación peculiar, sino que además se le ocasionó un perjuicio económico. La sentencia del Tribunal le repone —mediante la anulación de la decisión impugnada, y en última instancia a través de la indemnización fijada por el Tribunal en virtud del artículo 34— en la situación anterior. Pero ¿se le indemnizará también del perjuicio sufrido? Tal indemnización o reparación por otra parte, hubiera sido la consecuencia lógica de los efectos erga omnes y retroactivos de la decisión de anulación.

Pero el Tratado no ha ido tan lejos. La Delegación Francesa, en su Rapport —pág. 38— afirmaba que no era posible, ni incluso justo, ir tan lejos. La misma afirmación aparece en LAGRANGE (171). Tres razones pueden esgrimirse, argumenta este autor, para explicar esta solución restrictiva:

1) El número restringido de miembros de la CECA.
2) El riesgo de desequilibrar las finanzas de la Comunidad.
3) La posibilidad de error existente siempre en
un terreno tan poco exacto como el económico.

Tampoco debemos olvidar que de lo que se trata, no es de la responsabilidad civil sino administrativa de una persona moral y que la idea de protección del patrimonio del Estado no está del todo ausente.

El principio restrictivo del artículo 34 no opera cuando estamos ante situaciones en las que se dan las siguientes circunstancias:

1) Perjuicio directo y especial.
2) Por su naturaleza, la falta compromete la responsabilidad de la Comunidad.

En estos supuestos, en realidad, mas que ante un contencioso de anulación (artículo 33) nos encontramos ante un contencioso de plena jurisdicción, el de falta de servicio del artículo 40: concretamente, ante el supuesto del apartado 2º del artículo 34, al que de modo expreso se refiere el artículo 40.

La decisión de anulación del Tribunal se da con validez erga omnes. El límite personal de este principio es la oposición de terceros, admitida en el artículo 36 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal:

"Las personas físicas o morales, así como las Instituciones de la Comunidad, pueden, en los casos y condiciones que se determinen por el Reglamento de procedimiento, formar oposición de terceros contra los "arrêté" dados por el Tribunal, sin que ellos hayan sido llamados".

En su Reglamento de Procedimiento, artículo 73, el Tribunal ha previsto efectivamente, que puede formarse tercera oposición -oposición de terceros- contra todos los fallos y resoluciones, desde el momento en que estos afecten, prejudicen,
a los derechos de una persona física o moral o a una Institución de la Comunidad.

El Reglamento de procedimiento, ha recogido la tendencia del Consejo de Estado francés, mantenida además en el artículo 79 de la Ordenanza de 31 de julio de 1945: admitir la oposición de terceros contra todo "arrêt" del Tribunal.

-IV-

EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN

El recurso de plena jurisdicción solo puede ser intentado por el titular de la situación jurídica subjetiva lesionada; a diferencia del simple interés afectado -"intérêt froissé"- que bastaba para el recurso de amulación, en el de plena jurisdicción es necesario un derecho lesionado, para que pueda ser admitido por el Tribunal.

Los recursos de plena jurisdicción y los de exceso de poder se distinguen por el objeto del recurso, esto es, por el tipo de cuestión que se plantea al juez, y por la función de este en cada uno de ellos, los caracteres de su decisión.

Desde el punto de vista del objeto del litigio, la cuestión que plantea el recurrente en el recurso por exceso de poder es la legalidad de un acto administrativo, la violación por este de una regla de derecho general e impersonal. En este sentido, se trata de un proceso contra un acto. En cambio, en el recurso de plena jurisdicción el problema planteado por el recurrente hace referencia a la existencia o extensión de una situación jurídica individual y subjetiva. El recurso de plena jurisdicción se presenta así como un proceso entre partes: la administración de un lado, el recurrente de otro. Las dos manifestaciones típicas de esta clase de recursos, son:
a) El contencioso de los contratos

b) El contencioso de la responsabilidad

En cuanto a la función que el juez desempeña en uno y otro tipo de recurso, y los caracteres de su decisión, en el recurso por exceso de poder, la constatación que realiza el Tribunal consiste únicamente en saber si el acto administrativo impugnado ha violado o no una regla de derecho, y si, en consecuencia es no ilegal. La decisión del juez consiste por tanto en amolar o no el acto recurrido. Así, el contencioso por exceso de poder es un contencioso de amolación. En el de plena jurisdicción, por el contrario, la función del juez es más compleja, en cuanto que a la constatación de la situación jurídica subjetiva del interesado, se añade la condena de una parte. Y, con ocasión de esta condena, el juez podrá amolar, reformar o reemplazar la decisión impugnada (172). Los poderes del juez de plena jurisdicción son más amplios en cuanto que puede pronunciar por sí mismo la condena de la administración y por consiguiente modificar, si así lo estima, la decisión de la administración —"decisión préable"— sustituyéndola por otra, su propia decisión.

En el marco de este contencioso, el Tribunal de la CECA debe:

1) Constatar la existencia de un derecho subjetivo o de una determinada situación existente en beneficio de un particular.

2) Extraer todas las consecuencias necesarias de esta constatación.

Todos los recursos de plena jurisdicción previstos en el Tratado, entran en este cuadro, pero cabe clasificarlos en categorías muy diversas: con arreglo al texto del Tratado, las siguientes:
a) Falta de servicio, Falta personal: art. 40
b) Falta de servicio, en caso de amilación: art. 34
c) Control sobre sanciones acordadas por la Alta Autoridad contra compradores o grupos de estos: artículo 36 del Tratado, 43 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal, en relación con el artículo 66, 5.º del Tratado.
d) Control de sanciones sobre los Estados
e) El supuesto del artículo 37 del Tratado: perturbaciones fundamentales y persistentes en la economía de un Estado miembro, a consecuencia de medidas adoptadas por la Alta Autoridad (173)

A) Falta de servicio, Falta personal:

El artículo 40 del Tratado instaurador de la CECA, establece:

"Bajo reserva de las disposiciones del apartado 1.º del artículo 34, el Tribunal será competente para fijar, a petición de la parte perjudicada, una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad, en los casos de perjuicio ocasionado en la ejecución del presente Tratado por una falta resultante de actos de servicio de la Comunidad.

Será también competente para fijar una reparación a cargo de un agente de los servicio de la Comunidad, en caso de perjuicio ocasionado por una falta personal de este agente en el ejercicio de sus funciones. Si la parte perjudicada no ha podido obtener esta reparación del agente, el Tribunal podrá fijar una indemnización equitativa a cargo de la Comunidad.

Todos los demás litigios que surjan entre la Comunidad y terceros fuera de las cláusulas de aplicación del presente Tratado y regulaciones complementarias, serán llevados ante los Tribunales nacionales".
En el tercer apartado lo que se establece es la jurisdicción de los Tribunales internos para todas las faltas personales cometidas fuera del ejercicio de sus funciones -responsabilidad exclusiva del agente- y todo lo relativo a lo que podemos denominar "vida privada de la Comunidad": propiedad, contratos, etc.

La falta de precisión en el Tratado de lo que sea falta en ejercicio de funciones, y ha no existencia por otro lado de un Tribunal de Conflictos, o un órgano encargado de resolver los conflictos de jurisdicción que sujan entre los Tribunales internos y el Tribunal de la CECA, puede plantear en la práctica problemas delicados, difíciles de resolver, que en caso de conflicto negativo pueden llevar incluso a la figura del "deni de justice".

En orden a la resolución de tales conflictos, podría pensarse en que los Estados miembros delegasen competencia, a través de una ley interna, al Tribunal de la CECA que, de este modo quedaría convertido en órgano resolutor de conflictos de jurisdicción (174). Esta solución es posible en virtud del artículo 43 del Tratado (párrafo 2º del mismo):

"Podrá también estatuir en cualquier caso relacionado con el objeto del presente Tratado respecto al que la legislación de un Estado miembro le reconozca competencia".

Con arreglo a los principios del Derecho público francés, en el artículo 40 del Tratado se proclama la responsabilidad cuasi delictual de la Comunidad mediante las nociones de falta de servicio y falta personal en ejercicio de funciones. En este sentido, el Rapport de la Delegación francesa, pag. 37, 1951; 1ª parte, cap. I, sección IV.

La distinción entre ambos conceptos de falta, habrá de
ser elaborada por el Tribunal a través de su jurisprudencia.

El artículo 40 atribuye competencia al Tribunal para acordar, a petición de la parte interesada, lesionada, una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad, en caso de perjuicio causado en la ejecución del Tratado por una falta de servicio de la Comunidad: la responsabilidad en cuestión es la de la misma CECA, y así, una falta de servicio procedente de la Asamblea, de la Alta Autoridad o del Consejo es susceptible de abrir un recurso.

De modo expreso, el Tratado prevé un supuesto de falta de servicio: el del artículo 47, apartado final:

"Cualquier violación por parte de la Alta Autoridad del secreto profesional que cause daño a una empresa, podrá ser objeto de una reclamación de indemnización ante el Tribunal, en las condiciones previstas en el artículo 40".

Si el Tratado hubiese seguido íntegramente la línea francesa de distinción entre falta de servicio y falta personal, con fundamento jurídico y aun jurisdicciones diferentes en el Derecho administrativo francés, se hubiese encontrado con las mismas dificultades que el Consejo de Estado en estas materias. Sus autores prefirieron por ello, una solución de conjunto, en la que el Tribunal no es solo competente en los supuestos de falta de servicio, sino también en los de responsabilidad del agente de la Comunidad por faltas personales cometidas en ejercicio de sus funciones. La solución del Tratado tiene la ventaja de evitar en su origen, la posibilidad de conflictos de competencia que en el marco jurídico de la CECA serían más agudos, dada la inexistencia de un órgano de solución.

Esta solución de conjunto del Tratado, ha sido criticada en la doctrina francesa por Paul REUER (175), al preguntarse si no hubiese sido mejor solución y más fácil, establecer la
competencia en estos supuestos de Tribunales de derecho común. Al mantener esta tesis, REUTER parece no tener en cuenta ni la naturaleza supranacional de la Comunidad, ni que desde el punto de vista técnico-jurídico, la solución por él propuesta plantearía inminencia de conflictos de competencia insolubles casi, ante la inexistencia de un órgano de solución.

El Tribunal es competente por tanto, con arreglo al Tratado, para entender de ambos tipos de falta. Con ello, se llega a la siguiente situación: la mejor posición de la parte jurídica lesionada en el marco jurídico de la Comunidad, que respecto de la Administración nacional, en cuanto que además de su competencia, el Tribunal puede fijar —cuando el particular no ha podido obtenerla del agente responsable de la falta personal en ejercicio de funciones— una indemnización equitativa a cargo de la Comunidad (176).

En realidad —a los efectos de responsabilidad especialmente— esta tendencia de aproximación, de ensanchamiento progresivo de responsabilidad de la Administración, de acercamiento a una posición de acumulación total de responsabilidad —"cumul integral"— de la Administración y del funcionario (asimilación a actos cumplidos en servicio de ciertos actos realizados fuera de servicio, pero guardando con él una relación bastante estrecha, íntima; "détours dé d’itinéraires", por ejemplo) ha sido mantenida en la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado francés. Fuera de esta acumulación de responsabilidades, ha quedado tan solo la falta personal cometida fuera del servicio. Así, LAUBADERE (177).

B) Falta de servicio en los supuestos de anulación:

La decisión o recomendación ilegal, ¿implica falta de servicio?.
El supuesto que ahora consideramos, está íntimamente ligado al de las consecuencias o efectos jurídicos de una decisión de amulación. El Tribunal, en cuanto que juez del exceso de poder, solo puede, en el marco del recurso de amulación del artículo 33, anular o rechazar la demanda. La amulación por el Tribunal de una decisión o recomendación de la Alta Autoridad, obliga a ésta a adoptar las medidas necesarias para la realización del fallo amulatorio. Un recurso de indemnización queda abierto, si la Alta Autoridad se abstiene, en un plazo razonable, de adoptar tales medidas de ejecución. Pero no se establece nada en el Tratado respecto a la competencia del Tribunal para fijar una indemnización en los supuestos de amulación de decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad, pese a que esta indemnización supondría la total satisfacción del perjudicado: restablecimiento en la situación anterior, y reparación de perjuicios ocasionados por la decisión amulada.

El principio dominante es por tanto, de naturaleza restrictiva. El artículo 34 del Tratado sienta el principio según el cual toda medida ilegal —incluso la que ha de ser amulada— no supone ipso facto obligación de indemnizar. En Derecho francés, así por ejemplo ODENT, la ilegalidad de la decisión es una condición necesaria para pedir responsabilidad, pero no suficiente.

No obstante, en el artículo 34 no se excluye toda idea de reparación: la posibilidad de obtener una indemnización económica viene configurada en el Tratado, dentro de límites muy estrechos:

1) Ha de tratarse de una falta que, por su naturaleza compromete la responsabilidad de la Administración, de la Comunidad.

2) Ha de tratarse de un perjuicio directo y especial.
¿De que naturaleza será esta reparación?: la compensación pecuniaria no es de derecho y puede darse igualmente una reparación en especie —"en nature"—. La Alta Autoridad, dice el artículo 34, está obligada a adoptar, usando los poderes que le son conferidos por el Tratado, las medidas propias para asegurar una equitativa reparación del perjuicio resultante de modo directo de la decisión o recomendación anulada. Si la Alta Autoridad no adopta estas medidas, solo queda al particular lesionado por la inhibición de la Alta Autoridad, el mismo recurso de indemnización que ante él queda abierto en los supuestos en los que la Alta Autoridad no cumple, no ejecuta, la decisión de amulación del Tribunal —recurso de indemnización del artículo 34, apartado final—.

Por aplicación del principio de separación de poderes, se ha pretendido evitar el llamado "gobierno de los juezes": el Tribunal podrá condenar a una indemnización pecuniaria; lo que no podrá decidir, por no ser competente para ello, es una reparación en natura, esto es, sustituir con su propia decisión la del órgano administrativo, ejecutivo, de la Comunidad.

En uno y otro supuesto, inhibición de la Alta Autoridad en ambos, nos encontramos con idéntica solución jurídica: la apartura de un recurso de plena jurisdicción, en el que lo que se pide al Tribunal es la fijación de una indemnización (178).

C) Control de las sanciones adoptadas contra compradores o grupos de compradores:

La Alta Autoridad, dice el artículo 8 del Tratado, es el órgano de la CECA encargado de asegurar la realización de los objetivos fijados en el presente Tratado, en las condiciones previstas en el mismo. La Alta Autoridad viene así configurada como el órgano administrativo o ejecutivo de la Comunidad con poderes muy amplios. Entres sus competencias dispone de un poder
de policía y puede, a consecuencia de ello, imponer multas y obligaciones pecuniarias. Así, por ejemplo, en los siguientes supuestos: negativa a transmitir información, artículo 4; no observancia del régimen de cuotas, artículo 58; infracciones en materia de precios, artículo 64; en materia de concentraciones, artículo 66, 6ª.

Tal poder de la Alta Autoridad, puede degenerar fácilmente en abuso, si no se inserta en límites estrictos y se somete a control jurisdiccional.

La necesidad de establecer un clima de seguridad jurídica, se refleja en el sistema de garantías establecido en el Tratado como medio de impedir la desorbitación por la Alta Autoridad de su esfera de competencia. Tal es el fijado en el artículo 36 del Tratado:

"La Alta Autoridad antes de imponer una sanción pecuniaria o de fijar una de las previstas en el presente Tratado, deberá ofrecer a la empresa interesada oportunidad de presentar sus descargos.

Las sanciones pecuniarias y las impuestas en virtud del presente Tratado podrán ser objeto de recurso de plena jurisdicción" (párrafos 1ª y 2ª del artículo 36).

Con esta fórmula se ha querido atribuir al Tribunal, el máximo de competencia: conocerá del asunto de la misma manera que el juez de primera instancia en el campo penal. No estará ligado como que por los hechos y el Tratado, pero no por la decisión de la Alta Autoridad. Puede invocar para justificar su decisión todos los motivos de derecho y de hecho, y su fallo podrá consistir en la conservación de la sanción, su supresión, o modificación parcial (179).

Otros dos artículos del sistema de la CECA, hacen referencia expresa al recurso de plena jurisdicción del artículo
36 del Tratado:

1) El artículo 66, apartado 6, en el que se establece:

"Las personas que sean objeto de las sanciones previstas en el presente párrafo podrán recurrir ante el Tribunal en las condiciones establecidas en el artículo 36".

2) El artículo 43, apartado 2, del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal, que concede un recurso de plena jurisdicción -el del artículo 36 del Tratado, dice expresamente- a las personas a quienes haya sido impuesta una sanción pecuniaria en virtud del artículo 66, 5° apartado 4, del Tratado.

En ambos supuestos, el medio jurídico a emplear es el recurso de plena jurisdicción, indemnizatorio, que venimos estudiando.

Desde el punto de vista de garantía y seguridad jurídicas de los intereses privados, el artículo 36, apartado último, ofrece una garantía precisa (180), por la amplitud de poderes que concede al juez y porque evita las consecuencias, graves a pesar de la limitación del artículo 34, de una decisión de emulación promulgada erga omnes y con efectos retroactivos:

"Los recurrentes pueden prevalecer -dice el apartado citado del artículo 36- en apoyo de su recurso, en las condiciones previstas en el apartado 1° del artículo 33 del presente Tratado, de la irregularidad de las decisiones y recomendaciones cuyo desconocimiento les ha sido reprochado" (estó es, cuya violación se les imputa).

La excepción de ilegalidad que supone este artículo abre una amplia posibilidad a los intereses privados para recurrir contra decisiones y recomendaciones generales de la Alta Autoridad que estimen irregulares. Les bastará colocarse previamente, de modo voluntario en situación de irregularidad. Cuando la sanción les sea impuesta, podrán recurrir en plena jurisdicción
ante el Tribunal, apoyando su recurso en la alegación de ilegalidad de las decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad cuyo desconocimiento les viene imputado y cuya consecuencia ha sido la sanción impuesta.

Medio este indudablemente interesante, pero que no deja de presentar los riesgos que supone la necesidad de que previamente haya que colocarse en situación de irregularidad.

Los poderes del Tribunal —en este supuesto que consideramos de excepción de ilegalidad— quedan considerablemente ensanchados en cuanto que la naturaleza del recurso a que tal excepción se ajusta es de plena jurisdicción: el Tribunal dispone de pleno poder en la apreciación de los hechos y su fallo no queda limitado a la anulación o confirmación —mediante el rechazo de la demanda— de la decisión impugnada. Por el contrario, podrá amular, pero también modificar o mantener la decisión o recomendación contra la que se recurre (181).

D) Control de sanciones contra Estados:

Un recurso de plena jurisdicción viene establecido en favor de los Estados a los que la Alta Autoridad, en uso de sus poderes de policía haya impuesto una sanción: artículo 88 del Tratado:

"Si la Alta Autoridad estima que un Estado ha faltado a una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, constará esta infracción en una decisión motivada, después de haber puesto al Estado culpable en situación de presentar sus observaciones. Concederá al Estado en cuestión un plazo para la ejecución de su obligación.

Queda abierta a este Estado la vía de un recurso de plena jurisdicción ante el Tribunal, que deberá interponer en plazo de dos meses, a contar de la fecha en que le haya
sido notificada la decisión.

Si el Estado no ha adoptado las medidas pertinentes para el cumplimiento de sus obligaciones dentro del plazo fijado por la Alta Autoridad o, en caso de recurso, si este fuese desestimado, la Alta Autoridad podrá con la opinión conforme del Consejo adoptada por una mayoría de dos tercios:

a) Suspender el pago de las sumas de que sea deudora por cuenta del Estado en cuestión, en virtud del presente Tratado

b) Adoptar o autorizar a los otros Estados miembros para que adopten medidas derogatorias de las disposiciones del artículo 42 con el fin de corregir los efectos del incumplimiento constatado.

Contra las decisiones adoptadas en aplicación de los apartados a) y b), queda abierta la vía de un recurso de plena jurisdicción por un plazo de dos meses, a contar de la fecha de su notificación.

Si las medidas anteriormente previstas se mostraran inoperantes, la Alta Autoridad llevará el asunto al Consejo.

El mecanismo previsto, consta por tanto de dos fases:

En un primer momento, la Alta Autoridad constata la infracción que se imputa al Estado en cuestión, en una decisión motivada, después de haber posibilitado al Estado culpable que pueda presentar sus observaciones, y concederá a este un plazo para la ejecución de la obligación. Un recurso de plena jurisdicción queda abierto a este Estado ante el Tribunal.

Si no adopta las medidas conducentes al cumplimiento de sus obligaciones, en el plazo que le venga fijado, o si, planteado el recurso de plena jurisdicción al que nos hemos referido, éste fué desestimado, la Alta Autoridad podrá decidir la adopción de sanciones.

En este momento comienza la segunda fase del proceso
que estudiamos: contra estas decisiones de la Alta Autoridad queda abierta a los Estados afectados la vía del recurso de plena jurisdicción.

LAGRANGE, incluye este recurso de plena jurisdicción dentro del marco de competencia del Tribunal en cuanto jurisdicción internacional, sin que ello le impida deminuirle recurso de plena jurisdicción. Ello es un error de técnica y una falta de precisión jurídica, en cuanto que el recurso que hemos estudiado afecta a la competencia del Tribunal en cuanto jurisdicción administrativa de la Comunidad.

E) Perturbaciones fundamentales y persistentes en la economía de un Estado:

La Comunidad Europea del Carbon y del Acero no debe ser el medio por el que ciertos Estados adquieran una supremacía económica en detrimento de otros Estados miembros.

La CECA no puede apartarse legalmente de la finalidad establecida en el artículo 2º de su Tratado instaurador:

"La Comunidad Europea del Carbon y del Acero tiene por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros, por medio de un mercado común establecido en las condiciones que se definen en el artículo 4º, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros.

La Comunidad deberá realizar el establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por sí mismas la distribución más racional de la productividad al nivel más alto posible, evitando, al mismo tiempo, provocar perturbaciones fundamentales y persistentes en las economías de los Estados miembros y garantizando la continuidad del empleo".

Las primeras sugerencias presentadas, en el comienzo de
las negociaciones, partían de la distinción entre recursos basados en una violación del Tratado, del derecho, y recursos basados en una crítica grave de orden económico. Esta oposición entre dos categorías de litigio engendra dificultades considerables: el derecho de atacar en nombre de consideraciones políticas y económicas una solución decidida y adoptada en derecho, plantea conflictos que no pueden ser resueltos más que por el legislador o el Gobierno. De seguir este camino, hubiese sido necesario crear un organismo superior a la Alta Autoridad.

Se prefirió por ello, adoptar otra decisión: el recurso abierto al Estado que se considera perjudicado en su economía por decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad: artículo 37 del Tratado:

"Si un Estado miembro estima que en un caso determinado una acción u omisión de la Alta Autoridad es de tal naturaleza como para provocar perturbaciones fundamentales y persistentes en su economía, podrá llamar la atención de la Alta Autoridad sobre el extremo.

Esta, después de haber consultado al Consejo, reconocerá, si a ello hay lugar, la existencia de esa decisión y decidirá las medidas a adoptar en las condiciones previstas por el presente Tratado para poner fin a esta situación salvaguardando al mismo tiempo los intereses esenciales de la Comunidad.

Cuando se interponga un recurso ante el Tribunal con arreglo a las disposiciones del presente artículo contra esa decisión o contra la decisión explícita o implícita denegatoria del reconocimiento de la situación antes citada, el Tribunal apreciará los fundamentos de hecho y de derecho.

En caso de amulación, la Alta Autoridad tendrá que decidir dentro del marco del fallo del Tribunal, las
medidas a adoptar a los fines previstos en el apartado segundo del presente artículo".

El Tribunal aparece configurado como "árbitro" entre los intereses del mercado común, que pueden ser perfectamente defendidos por la Alta Autoridad, en aplicación estricta del Tratado, y los intereses económicos fundamentales de los Estados miembros. De aquí la necesidad de conceder al Tribunal, en derogación del artículo 33, todos los poderes necesarios para apreciar todas las circunstancias de hecho, incluso las de naturaleza económica, consideradas en su conjunto (182).

El Estado deberá en primer lugar, recurrrir a la Alta Autoridad. Tan solo ante la decisión de ésta, o su negativa -inhibición- a reconocer la situación, queda abierto el recurso ante el Tribunal, al que corresponde apreciar lo "bien fundado" de la decisión de la Alta Autoridad. No se trata por tanto de un problema de apreciación de legalidad, sino de circunstancias económicas.

- V -

RECURSOS EN MATERIA DE FUNCIONARIOS

A) Naturaleza del recurso:

En materia de recursos fundados en una relación de servicios, el problema de su naturaleza es de extraordinario interés al objeto de precisar la amplitud de los poderes de control del Tribunal.

Tanto el Tratado como los artículos de los Reglamentos de personal, señalaba ROEMER en sus Conclusiones Generales del affaire BOURGAUX (1/56) (183), no señalan con exactitud cuál sea la naturaleza del recurso planteado por un agente de la Comunidad contra una de sus Instituciones.
Por una parte, el Tratado, en el supuesto del artículo 40, no indica expresamente el carácter del recurso en el que se pretende la responsabilidad de la Administración por falta de servicio —caso típico del recurso de plena jurisdicción del Derecho administrativo francés— quizás porque del objeto de tal recurso resulta necesariamente su naturaleza de plena jurisdicción. De otro lado, en las relaciones entre un agente y la Administración, sería inadecuado aplicar disposiciones cuyo fin es asegurar el control de la legalidad objetiva de la administración económica de la Alta Autoridad.

En estos supuestos por tanto, nos encontramos ante recursos de plena jurisdicción, dirigidos contra la Administración como parte y fundados en derechos subjetivos. En cuanto a la extensión de sus poderes de control, el Tribunal tiene plena competencia para examinar el problema desde el punto de vista de los hechos y del derecho, y puede, no solamente anular la decisión de la Administración, sino también reformarla, o condenar a una reparación de índole económica.

En oposición a los artículos 33 y 38 del Tratado, limitadores del poder de apreciación del Tribunal, reduciéndolo a determinados medios de anulación, los artículos 42 y 43 del Tratado, como los Reglamentos de personal —decía ROEMER en el affaire citado— indican simplemente que el Tribunal es competente para decidir. En principio pues, no viene limitado en su examen y puede prescribir en su decisión todas las medidas necesarias para la solución del litigio.

B) Competencia del Tribunal:

El fundamento de la competencia del Tribunal en este tipo de recursos depende de la naturaleza de la relación existente entre el funcionario y la Comunidad.
Si esta es de tipo contractual, la competencia vendrá dada por la cláusula compromisoria a que se refiere el artículo 42 del Tratado. No es que sea esta la única materia contenido posible del artículo citado, en cuanto que este puede ser aplicado a lo que antes hemos denominado vida privada de la Comunidad, bien como excepción al principio de la competencia de los Tribunales internos (artículo 40, apartado último), o, a las materias a que se refiere el artículo 51, esto es, préstamos de la Alta Autoridad. Pero la cláusula compromisoria del artículo 42 es el cauce jurisdiccional más apropiado para las cuestiones en materia de funcionarios cuando la relación que liga a estos con la Comunidad es de tipo contractual.

En el affaire KERGALL (1/55), ROEMER encontraba el fundamento de la competencia del Tribunal en la cláusula compromisoria del artículo 42. El contrato en sí, no contenía cláusula compromisoria alguna, pero su artículo 17 se remitía al reglamento interior —en este caso el de la Asamblea— en todos aquellos casos en que ninguna cláusula explícita hubiese sido estipulada. El artículo 27 del Reglamento de 12 de enero de 1953, y el artículo 50 del de 1 julio 1953 —que reemplazó al anterior— contienen la cláusula compromisoria a que se refiere el artículo 42, fundamento de la competencia del Tribunal:

"El Tribunal tendrá la competencia que esté prevista en las cláusulas incluidas a tal efecto en los contratos públicos o privados celebrados por la Comunidad o que se celebren por su cuenta".

Tesis esta plenamente aceptada por el Tribunal en su decisión resolutoria del recurso (184).

En el mismo sentido, LAGRANGE en sus Conclusiones Generales del affaire 10/55: Mlle. Miranda MIROSEVICH c. Alta Autoridad (185):
La competencia del Tribunal para entender del presente recurso, tiene su base en el artículo 42 del Tratado, más concretamente en la cláusula compromisoria del contrato entre la Alta Autoridad y la recurrente en la que se dice: "los litigios de orden individual a los que pueda dar lugar la aplicación de la presente marta de compromiso o de los reglamentos y decisiones relativas al personal, serán llevados ante el Tribunal de Justicia". Y del mismo modo, el Tribunal en su decisión: la competencia del Tribunal deriva del artículo 42, conjuntamente con la cláusula compromisoria del contrato de empleo y las disposiciones del Reglamento de personal aplicable.

Además del artículo 42 del Tratado, en el affaire 1/56 (m. René BOURBAUX c. Asamblea Gemánica de la CECA), el recurrente invocó también el Estatuto definitivo de personal y pretendió que debía serle aplicado. Señalaba ROMER que la cuestión de la cuestión de la aplicabilidad deriva del artículo 58 del Estatuto de personal, disposición distinta en su naturaleza a la cláusula compromisoria contenida en un contrato de derecho público o privado.

En la medida que textos reglamentarios, establecidos unilateralmente por la Institución de que se trate, es decir, los Reglamentos provisionales de personal y luego el Estatuto definitivo, se aplican a la situación jurídica de los agentes de la Comunidad, paralelamente a disposiciones puramente contractuales, el apartado 1° del artículo 43 es aplicable conjuntamente con el artículo 42, con lo que este solo no basta ya para explicar y fundamentar la competencia del Tribunal. El artículo 43 atribuye competencia al Tribunal en todos los casos previstos por una disposición adicional al Tratado, y el Estatuto de personal ha de ser considerado como una de estas
disposiciones adicionales al Tratado, que las Instituciones pueden adoptar (186).

La promulgación de un Estatuto de personal, implica necesariamente la competencia del Tribunal para resolver los conflictos que pueda originar su aplicación; por otra parte, señala LASSALLE, tal competencia ha sido fijada no ratione materiae, sino ratione personae con lo que resulta ser una competencia muy amplia (187).

C) Situación jurídica del funcionario de la Comunidad: (188).

En la condición jurídica de los funcionarios de la CECA se advierte la influencia de dos principios:

1) De un lado, la idea de servicio público.
2) De otro, la consideración de las necesidades particulares de la Administración.

Si por una parte, la continuidad de los objetivos de la Comunidad reclama la estabilidad de los empleos, de otra, la naturaleza de ciertos trabajos no exige necesariamente que sean confiados a personas que consagran su actividad al servicio público. La periodicidad y la duración limitada de determinados trabajos obliga a la Administración a utilizar agentes, empleados tan solo por un período de corta duración. Cabe distinguir por tanto, dos categorías de agentes: (Empleamos el término agente de la Comunidad en sentido amplio, en que lo hace por ejemplo LASSALLE, Claude (189); eludiendo la diferencia característica de la técnica jurídica administrativa francesa, entre funcionario y agente (190)).

- Funcionarios con régimen jurídico estable
- Funcionarios de régimen precario.
Los funcionarios de régimen estable son, en primer lugar, los funcionarios titulares, núcleo del servicio público y encargados de puestos permanentes; la duración de sus funciones es ilimitada y de hecho solo viene ligada al límite de edad. En segundo lugar, junto a los funcionarios titulares, los "stagiaires", caracterizados por el carácter transitorio de su situación. Su nombramiento se difiere, de modo que pueda controlarse por la Administración su conveniencia y aptitud para los puestos que se les confía. Jurídicamente, el fin del "stage" se consagra mediante la titularización, y supone que el lazo de servicio, el vínculo o relación jurídica entre el funcionario y la Administración, no puede ser roto unilateral y discrecionalmente por esta.

La segunda categoría es la de funcionarios con régimen jurídico precario, cuya razón de ser está en la consideración de tareas particulares de la Administración. A veces, el criterio predominante ha sido la duración de las funciones, y tenemos los funcionarios "temporaires"; otras, la naturaleza de las funciones a realizar, y nos encontramos con los llamados funcionarios "locaux".

Ambos se reclutan mediante contratos, que determinan los límites en los que el Estatuto de funcionarios de la Comunidad le será aplicado.

El reclutamiento mediante contrato permite a la Administración liberarse de una serie de disposiciones estatutarias relativas a los funcionarios titulares, permitiéndole una mayor flexibilidad (191).

¿Cuál es la situación jurídica del funcionario "stagiaire", reclutado mediante contrato?. ¿Qué poderes de control sobre su actividad tiene la Administración?. ¿Cuál es el alcance de la discrecionalidad de su decisión?. ¿Cabe el control por el Tribunal de la decisión de la Administración?.
En el affaire 1/55 (Kergall c. Asamblea Comun), las partes sostuvieron tesis contrapuestas respecto de los problemas que hemos señalado. El recurrente estimaba que la relación contractual que existe entre los agentes y la Comunidad le atribuye perspectivas seguras de una integración posterior en el cuadro de funcionarios titulares, a menos que el agente no resulte incapaz, o que la supresión de un determinado puesto por razones de conveniencia del servicio público haga imítil su utilización. La parte demandada replicaba que los contratos se concluyen para un periodo de tiempo determinado y prevén de modo expreso indemnizaciones para los supuestos de no renovación, por lo que la decisión de renovar o no el contrato, depende exclusivamente del poder y apreciación discrecional de la autoridad que contrató al agente.

Roemer hacía notar en sus Conclusiones, que en la época en que se plantea el affaire Kergall el Estatuto de funcionarios no había sido terminado, por lo que el conjunto del personal se regía en sus relaciones con la Comunidad por contratos, prolongados en su validez temporal más allá de la fecha primitiva de expiración.

La limitación de los contratos en el tiempo resulta esencial a fin de permitir una transición rápida del régimen contractual al estatutario. Pero en tanto que tal Estatuto definitivo no haya sido puesto en vigor, el interés de la continuidad del servicio hace que tales contratos tengan el alcance de una medida general.

A comienzos de 1954, un gran número de contratos habían de finalizar, sin que la entrada en vigor del Estatuto definitivo de personal pudiese preverse en un plazo corto. La Comisión de Presidentes de las Instituciones de la Comunidad, para hacer
frente a esta situación adoptó en su sesión de 19 de marzo de 1954, la decisión siguiente:

"La Comisión decide prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1955 el contrato de todos los agentes titulares de más de un año de duración, y los de alcance inferior un año solamente. Las instituciones conservarán sin embargo la facultad de no conceder el beneficio de esta prórroga a los agentes que se manifiesten no aptos para sus funciones".

Este derecho de las Instituciones, cabe pensar, no es sino el de revocación ya existente.

Ahora bien, la terminación del contrato tiene un alcance más hondo: durante su vigor, su duración, solo a consecuencia de una falta grave, y después de un procedimiento disciplinario formal, puede tener lugar la revocación del contrato; a la terminación, sin embargo, la Administración se encuentra más libre en cuanto que puede tener en cuenta para no conceder la prórroga la ineptitud profesional del agente, sin que resulte precisa la existencia de una falta personal grave.

El problema radica en la necesidad de conceder al funcionario garantías jurídicas en los supuestos de no renovación del contrato, semejantes a las que el procedimiento disciplinario formal supone en los supuestos de falta. La Administración puede decidir la no renovación del contrato, pero al funcionario ha de condensarle la posibilidad de someter a control del Tribunal tal decisión. Por otra parte, el principio fundamental de la igualdad de trato exige que en los supuestos de renovación de contratos idénticos, toda excepción a esta medida general ha de justificarse a través de un procedimiento adecuado.

Los contratos de empleo celebrados entre la Comunidad y los agentes, son contratos de derecho público, con carácter preestatutario, y conceden una vocación a la estabilidad de
empleo. Por ello, aunque la apreciación de la competencia y actitud profesional del agente corresponde a la Administración, tal insuficiencia ha de ser constatada a través de un procedimiento formal, regular, concreción de los principios jurídicos de garantía a que antes hacíamos referencia.

El elemento auténticamente discrecional de la decisión de no renovar el contrato, no puede ser sometido a control del Tribunal. Si en cambio, la observancia por la Administración del procedimiento de garantía, mas concretamente de la regularidad del "stage" y la apreciación por el juez de si existe o no desviación de poder en la decisión de la Administración. Como concluía el Abogado General en el affaire KERGALL, en la medida en que se discute la legalidad de una decisión administrativa, el control del juez está sometido a limites análogos a los del recurso directo de anulación. El Tribunal examinará si la legalidad y los limites del poder discrecional han sido respetados, pero no podrá apreciar la oportunidad de la medida adoptada. Su poder de control, por tanto, no es absoluto: ni la discrecionalidad, ni el derecho de la Administración a regular su propio orden interno pueden ser sometidos a la apreciación del Tribunal (192).

D) El control jurisdiccional de las decisiones de órganos internacionales, en materia de funcionarios:

I: Irregularidad del "stage";

En el recurso de Mlle. MIROSSEVICH c. Alta Autoridad, la alegación de la recurrente relativa a la irregularidad en la manera en que había sido llevado su periodo de "stage", presentaba jurídicamente un doble aspecto:

El primero, su aptitud como funcionario para realizar las tareas que le habían sido asignadas.
El segundo, si se la había puesto efectivamente, en condiciones de hacer tal prueba.

El primer aspecto corresponde a la apreciación discrecional de la Administración. En el segundo, en cambio, un control del Tribunal puede y debe ejercerse, pues se trata de constatar si el "stage" ha sido regular, más aún, si ha tenido lugar.

LAGRANGE, en sus Conclusiones generales, señalaba como en supuestos semejantes el Consejo de Estado italiano había admitido la existencia de un control de legalidad.

El cumplimiento del "stage" viene previsto en el contrato y constituye uno de sus elementos: en principio se da en beneficio de la Administración, que antes de comprometerse definitivamente, desea asegurarse de la capacidad del interesado; pero se da también en provecho del que tiene vocación para alcanzar una situación definitiva y no puede verse privado arbitrariamente de esta ventaja si satisface las obligaciones que le fueron impuestas (193).

Si resulta que no se dió al interesado la facultad de probar sus aptitudes, será preciso reconocer que la Administración no ha cumplido sus obligaciones contractuales y no podrá fundarse por tanto, para rechazar el compromiso definitivo de la recurrente en el defecto o insuficiencia de capacidad para las necesidades del servicio.

Esta fue la tesis aceptada por el Tribunal en su decisión de 12 de diciembre de 1956, en la que insistía cómo corresponde a la autoridad administrativa la competencia de apreciar de modo discrecional la aptitud de los candidatos en el ejercicio de determinadas tareas. Sin embargo corresponde al juez el control sobre las vías y medios que han podido llevar a esta apreciación. En ejercicio de esta función controladora, el Tribunal declaró que el número excepcionalmente reducido de traducciones exigidas...
de la recurrente, durante su periodo probatorio, constituye una presunción seria en apoyo de la tesis según la cual la prueba de la recurrente no había sido regularmente realizada.

Análogamente, las conclusiones de ROEMER en el affaire KERGALL (1/55): el motivo invocado en apoyo de la decisión de no renovar el contrato no justifica esta decisión. La supresión del empleo no podía ser invocada más que si, al mismo tiempo, se hubiese probado la imposibilidad de utilizar de otro modo los servicios del recurrente. Esta prueba no ha sido aportada por lo que—concluía el Abogado General— la decisión de no prorrogar el contrato del recurrente nos parece ilegal (194).

Tesis compartida por el tribunal, para quien la supresión de una determinada función no puede ocasionar por esta sola razón el despido del agente que ocupa este puesto. Más bien ocasiona su liberación para desempeñar otras funciones.

II: El "détournement de pouvoir"

En el control del juez sobre la regularidad del periodo del "stage", de hecho estábamos ante un control sobre la legalidad de los medios utilizados por la Administración para llegar a la decisión de no renovar el contrato. En el supuesto de la desviación de poder, el control no afecta a la legalidad de los medios, sino a los límites de la discrecionalidad de la Administración. Esta ha de emplear su poder de apreciación en función de razones de servicio público, y no con fines particulares.

En su "arrêt" de 17 diciembre 1956, el Tribunal distinguió dos supuestos de desviación de poder:

El desconocimiento mal intencionado de un derecho del interesado (que le corresponde en función de su grado o antigüedad). Cuando la decisión sirve para ocultar una medida disciplinaria.
Tanto en un aspecto como en otro, el Tribunal se ha mostrado en su jurisprudencia muy exigente respecto de la prueba de la desviación de poder, y no ha admitido su existencia en ninguno de los asuntos de funcionarios, en los que ha sido alegada: así, el de Mlle. MIROSSEVICH c. Alta Autoridad (10/55), y el de M. René BOURGAUX c. Asamblea Común (1/56).

E) Alcance de los poderes del Tribunal:

I: Condenar a la Administración a una indemnización por falta de servicio en su decisión:

Toda resolución del Tribunal anulando una decisión de la Autoridad administrativa, no traer consigo ipso facto una obligación de indemnizar daños y perjuicios. Este principio restrictivo viene enunciado en el artículo 34 del Tratado. La ilegalidad de una decisión es condición necesaria, pero no suficiente de la responsabilidad.

La indemnización no es por tanto una penalidad impuesta a la Administración por no haber respetado reglas legales, sino la reparación de un daño resultante de una medida injustificada en el fondo: tesis que viene confirmada en el "arrêt" del Tribunal -19 julio 1955, al establecer que:

"El Tribunal constata que las circunstancias de no renovación del contrato de empleo del recurrente -affaire KERGALL- se manifiestan irregulares, y que el Bureau de la Asamblea Común ha cometido una falta en ejercicio de sus funciones en lo que concierne a la ejecución del contrato. Esta falta origina la responsabilidad de la Asamblea y ha causado al recurrente un daño del que ha de ser indemnizado" (195).
II: Consecuencia de la irregularidad del "stage", por incumplimiento del contrato por parte de la Administración:

El contrato celebrado entre el funcionario y la Administración —una de las Instituciones de la Comunidad— no es un contrato de derecho privado en cuanto que no se encuentran las partes en situación de igualdad. La Administración ha de asegurar la satisfacción de un interés público, y el hecho de que actúe fuera del marco nacional no altera en nada las cosas: así, cuando celebra un contrato de compromiso, en realidad lo que hace es realizar un acto de autoridad con un fin de utilidad pública (196).

Se trata por tanto, de un contrato de derecho público, lo que naturalmente no impide la aplicación de la teoría general de los contratos a los casos concretos de interpretación que se planteen.

En los supuestos de falta de cumplimiento, ha de permitirse a cada parte exigir la ejecución de las obligaciones contraídas por la otra, siempre que a esta ejecución no se opongan obstáculos de tal naturaleza que la hagan imposible jurídicamente o materialmente. Así, por ejemplo, cuando ha desaparecido la confianza necesaria para los empleos de alta jerarquía o que implica una colaboración directa con la autoridad superior.

Este derecho de cada parte a exigir de la otra el cumplimiento de sus obligaciones es el equivalente en el campo contractual al derecho de reintegro de los funcionarios estatutarios (197).

Tal fue la tesis que mantuvo LAGRANGE en sus Conclusiones Generales del affaire Mlle, MIROSSEVICH c. Alta Autoridad: ejecución del contrato celebrado verbalmente entre ambos el
9 de diciembre de 1952, mediante el cumplimiento de un periodo de "stage", un mes, en el servicio lingüístico de la Alta Autoridad. En idéntico sentido, aceptando plenamente el punto de vista del Abogado General, la resolución del Tribunal de 12 diciembre de 1956:

"En consecuencia, el contrato verbal celebrado entre la recurrente y la Alta Autoridad el 9 diciembre 1952, no habiendo sido debidamente ejecutado, debe recibir ejecución: la recurrente ha de cumplir en condiciones regulares, el período de "stage" previsto en el citado contrato (198).

La duración de este período probatorio en el contrato era de un mes, conforme a la regla general que la Alta Autoridad aplicaba en aquella época. Tal período se juzgó luego excesivamente breve, y a partir de 1953 el Secretariado de la Alta Autoridad lo elevó a tres meses. El Reglamento provisional de 16 de marzo, establecía un período igual, y en julio de 1956, el Estatuto de personal de la Comunidad volvió a elevarlo, siendo actualmente el de seis meses. Tal fue la duración del "stage", cuyo cumplimiento decidió el Tribunal en su sentencia.
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

(1): Charles de VISSCHER, "Cours Général de Principes de Droit International Public". R.C., 86, 1954, pag. 468


(4): Ricardo MONAGO en Comunità Internazionale, 1953; pp: 441


(10): MOSLER "Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Entstehung und Qualifizierung". ZaöRuVR, octubre 1951; pp: 32 y 37


(12): HAUSSMANN "Der Schuman Plan in Europäischen Zwielicht". Munich, 1952; pag. 104

(13): WENGLER, Anuario IDI 1954 (Aix en Provence); pag. 287

(15) SPERDUTI, ob. cit. (C.l.), 1957; pp: 448-465
van HOUTTE, ob. cit. (C.l.), 1956; pag. 391 ss.
Paul REUTER, ob. cit. pags. 302-303

(16) A. von VERDROSS
Derecho Internacional Público

(17) J. KUNZ
"Supra National Organs"
American Journal, 1952; pp: 697-698

(18) Rudolf L. BINDSCHIEDLER
"Rechtsfragen der europäischen Einigung"
1954; pp: 200 y ss.

(19) Gaetano MORELLI
"Appunti sulla CECA"
Rivista Diritto Internazionale. 1954; pp: 9-15

(20) Gaetano MORELLI
"Cours Général de Droit International Public"
R.C. 89, 1956, pp: 580 y 582

(21) van HOUTTE
ob. cit. pp: 392

(22) MOSLER
ob. cit. pag. 42 y ss.

(23) OPHULS "Juristische Grundgedanken des Schuman Plan"
Neue juristische Wochenschrift, 1951, 289 ss.
BAYER, "Das Privatrecht der Montanunion" Z. für ausländisches
und internationales Privatrecht. Ano XVII, 1952, pag. 328
PUTTKAMER, "Der Entwurf eines Vertrages über die Satzung
der europäischen Gemeinschaft" ZürRuVR, 1953/54; pp: 110 ss.

(24) Von der HEYDTE
ob. cit. pag. 89

(25) MORELLI
ob. cit., R.C. 89, pp: 582

(26) Guy HÉRAUD
"La C.E.D.", RDP, 1952; pp: 997-1000

(27) Ricardo MONACO
ob. cit. pag. 454

(28) JAENICKE
ob. cit. pp: 985
(29) Lazare KOPELMANAS

(30) BILFINGER, ob. cit. pp: 615-659
SPERDUTI, ob. cit.; pp: 463 y ss.

(31) KUNZ, A.J. 1952, pag. 697 "midway-
van RAALTE, "The Treaty constituting the European Coal and
Steel Community" ICLQ, 1952, pp: 73 ss.
SCHUMAN, Robert, Prólogo al libro de REUTER "La CECA", 1953

(32) JAENICKE
ob. cit. pag. 731

(33) Gaetano MORELLI
ob. cit., R.C. 89; pag. 578

(34) Guy HERAUD
ob. cit. RDP, 1952; pag. 980 y ss.

(35) Guy HERAUD
"La supranationalité dans l'organisation de l'UEO"

(36) LAUTERFACHT
"Restrictive interpretation and the principle of effecti-
veness in the interpretation of treaties"
B.Y.B., 1949; pp: 82-85

(37) GAUZARO, Respuesta al Cuestionario WENGLER
Anuario IDI, 1952 / Sesión de Siena. pp: 305 y 311

(38) JENKS
"Some constitutional problems of International Organizations"
B.Y.B: 1945, pp: 11-72

(39) JENKS
"Co-ordination: a new problem of international organization"

(40) André GROS
"Le problème du recours jurisdictionnel contre les décisions
d'organismes internationaux" (La technique et les principes
du Droit Public. Études à l'honneur de G. SC셀레)
tomo I, pp: 267-274

(41) Artículo 38, Convención de Paris 23 julio 1924, estable-
ciendo el Estatuto definitivo del Danubio:

"La Comisión debe entender de toda cuestión relativa
da la interpretación y aplicación de la presente Convención."
Todo Estado que pudiere invocar contra una decisión de la Comisión internacional, motivos basados en la incompetencia o la violación de la presente Convención, podrá recurrir en el plazo de seis meses, a la jurisdicción especial establecida por la Sociedad de Naciones. Por cualquier otro motivo, la demanda solo podrá ser formulada por el o los Estados territorialmente interesados.

En el caso en que un Estado se negase a acatar una decisión adoptada por la Comisión, en virtud de los poderes que le confiere la presente Convención, la diferencia podrá ser llevada ante la Alta Jurisdicción mencionada en el apartado 2º, en el estatuto previsto por la citada jurisdicción" (Recueil de Textes, LEFUR Y. CHELAVER, Paris 1934 página 632)

Artículo 96, Carta Organización Internacional del Comercio

1º La Organización podrá, conforme a acuerdos concluídos en aplicación de las disposiciones del párrafo 2º del artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, pedir al TIJ dictámenes sobre las cuestiones jurídicas que surgiesen en el cuadro de actividades de la Organización.

2º Toda decisión de la Conferencia adoptada en virtud de la presente Carta, a petición de todo Estado miembro cuyos intereses vengan afectados deberá ser objeto de una revisión por el TIJ, por medio de una demanda de dictamen consultivo presentada, en las condiciones exigidas, conforme al Estatuto del Tribunal.

3º La demanda de dictamen será acompañada de una exposición de la cuestión sobre la que se demanda el dictamen, así como todos los documentos que puedan servir para dilucidar la cuestión. Esta exposición se suministrará por la Organización, conforme al Estatuto del Tribunal, después de consultar a los Estados miembros interesados substancialmente.

4º Hasta que el Tribunal haya pronunciado su dictamen, la decisión de la Conferencia producirá todos sus efectos. Sin embargo, la Conferencia suspenderá la aplicación de esta decisión hasta que el Tribunal haya pronunciado su dictamen, si estimase que se causaría un perjuicio difícilmente reparable a un Estado miembro afectado.

La Organización se considera ligada por el dictamen del Tribunal, respecto de toda cuestión que haya sido planteada. La decisión en cuestión ha de ser modificada en la medida que no se conforme con el dictamen del Tribunal".
(42) WENGLER
Anuario IDI, 1952; pp: 265-275

(43) HAMBERO, Anuario IDI, 1954, 299 y ss.
JENKS, Anuario IDI, 1954, 302 ss.

(44) COUDERT, Anuario IDI, 1952; pag. 302 ss.
JENKS, Anuario IDI, 1954, pp: 306-308

(46) HAMBERO
VERDROSS Anuario IDI 1952 (Siena); pp: 350-351
LUNA 328-348
VERZIJL 351 ss.


(48) La Asamblea en el cuadro de las Instituciones de la CECA es un órgano de control: así, el artículo 24 del Tratado.

(49) Rapport de la Comisión Constitucional de la Asamblea ad hoc; pag. 45

(50) LAGRANGE
"La Cour de Justice de la CECA"
Revue Droit Public, 1954; pp: 421-431

P.R. "Quelques aspects institutionnels du Plan Schuman"
Revue Droit Public, 1951. pp: 119-120

51) Anik ANTOINE
"La Cour de Justice de la CECA et la Cour de Justice internationale" RGDP, 1953; pp: 226-227

(52) Gaetano MORELLI
ob. cit. R.C. 89 pag. 581

(53) Francesco DURANTE
ob. cit.; pag. 143 ss.

(54) SCHLOCHAUER
"Die Gerichtsbakeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle uns Stahl"
Archiv des Völkerrechts, 1952, pag. 398 y ss.

(55) WENGLER
Rapport al IDI, Anuario 1952, pp: 230

(56) ANTOINE
ob. cit. pag. 227

(57) LAGRANGE, Maurice
(58) Paul REUTER
ob. cit. RDP 1951, pp: 119-120

(59) Recueil de Jurisprudence de la CECA. Conclusiones Abogado General ROEMER. Affaires 7/54 y 9/54. Tomo II, pp: 114-121

(60) Recueil de Jurisprudence de la CECA
Conclusiones generales ROEMER
tomo II, pag. 131

(61) Recueil de Jurisprudence de la CECA
Affaires 8/54 y 10/54
Conclusiones Generales, ROEMER, pp: 141-142

(62) Paul REUTER
"La Communauté Européenne du Charbon et de l'acier"
Paris 1953, pag. 88

(63) En diciembre 1956, el Tratado de la CECA ha debido ser modificado en dos puntos, a consecuencia de los acuerdos franco alemanes sobre el Sarre:
   El tercer apartado del artículo 21, relativo a la representación del Sarre por Francia, que se suprime.
   El artículo 26 del Tratado que ha sido modificadores
   Modificaciones que han sido ratificadas por Francia, la República Federal Alemana y el Gran Ducado de Luxemburgo.

(64) Ricardo MONACO
"I poteri dell'Alta Autorità della CECA in materia di dis-
   ciplina dei prezzi"
Rivista Diritto Internazionale, 1955; pag. 67
REUTER, ob. cit. R.C. 81, pag 547 y ss,

(65) Gaetano MORELLI
R.C. 89, ob. cit.; pag. 581 ss.

(66) WENGLER
Rapport al IDI, 1952 pp: 250-252

(67) MONACO
ob. cit. pag. 68

(68) LAGRANGE
ob. cit. pag. 423

(69) JEANTET
"Les intérêts privés devant la Cour de Justice de la CECA"
Revue Droit Public, 1954, pag. 691

(70) JEANTET
ob. cit. pag. 692
(71): JERUSALEM

Das Recht der Montaunion", pag. 29 y ss.

(72): Conclusiones Generales del Abogado General ROEMER
Affaires 7/54 y 9/54
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 121-128

(73): Conclusiones Generales Abogado General LAGRANGE
Affaire 8/55
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 245 y ss

(74): Conclusiones Abogado General LAGRANGE
Recursos de las Asociaciones italianas c. Alta Autoridad
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pp: 147-149

(75): GUICCIARDI, Enrico
"La Giustizia Amministrativa"
Padova, 1954, pp: 155 ss.; "Principii comuni ai recorsi
amministrativi".

LAUBADÈRE
"Traité elementaire de Droit Administratif"
10ª edc. 1957, Paris; pp: 345 ss.

(76): Arrêt del Tribunal, 11 febrero 1955
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 138

(77): LUDOVICY
La jurisprudence de la Cour de Justice de la CECA"
RGDiP, 1956; pp: 123 y ss.

(78): Arrêt del Tribunal
Recueil de Jurisprudence, tomo II; pp: 225.

(79): Paul de VISSCHER
"Les tendences internationales des constitutions
modernes"
R. C., 80; pp: 550-551

(80): Adolfo MIAJA DE LA MUELA
"La recepción del recurso contencioso administrativo
en el Derecho Internacional"
Valencia, Conferencia Ilustre Colegio de Abogados
pag. 20

(81): Paul REUTER,
"Le Plan Schuman"
R.C. 81, pp: 533-535

(82): Adolfo MIAJA DE LA MUELA
"Derecho Internacional Privado"
Madrid, 1957 (2ª edc.) tomo II; pp: 428-430
(83) **Arrêt del Tribunal, 23 abril 1956**
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 186-187

(84) **JEANTET**
ob. cit., pag. 696

(85) **Arrêt del Tribunal, 28 juicio 1955**
Recueil de Jurisprudence
tomo I, pag. 277

(86) **LAUBADÈRE**
"Traité elementaire de Droit Administratif"
Paris, 1953; pag. 382

(87) **GAZIER**
"Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pou excés de pouvoir en 1950"
Études et Documents. Conseil d'État, 1951. pp: 77-83

(88) Por ilegalidad interna de un acto, entendemos la violación de la ley por el objeto, el contenido mismo del acto administrativo.

(89) **LAUBADÈRE**, ob. cit. pag. 383

(90) **Affaire 2/54, Gobierno italiano c. Alta Autoridad**
Conclusiones Generales, Abogado General LAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 116

(91) **Anik ANTOINE**, ob. cit. pag. 233

LAGRANGE, ob. cit. pag. 424 (RDP, 1954)
DURANTE, ob. cit. pag. 147
LUDOVICY, ob. cit. pag. 113
REUTER, ob. cit. (R.C.81), pag. 560

(92) **LAUBADÈRE**
ob. cit. pag. 387

(93) **Artículo 58 del Tratado, párrafo 1°:**

1. En caso de reducción de la demanda, si la Alta Autoridad estima que la Comunidad se encuentra frente a un periodo de crisis manifiesta y que los medios de acción previstos en el artículo 57 no son suficientes para hacer frente a ella, deberá previa consulta al Comité Consultivo y con la opinión conforme del Consejo, establecer un régimen de cuotas de producción acompañado en la extensión necesaria de las medidas previstas en el artículo 74.
Artículo 53, apartado 2º:
2. Previa consulta al Comité Consultivo, la Alta Autoridad podrá iniciar y facilitar el desarrollo de estas investigaciones:
   a) Estimulando la financiación conjunta de las empresas interesadas
   b) Dedicando a este objeto fondos recibidos a título gratuito.
   c) Previa conformidad del Consejo, dedicando a este objeto fondos procedentes de los impuestos previstos en el artículo 50, sin rebasar, no obstante, los límites establecidos en el párrafo 2º de aquel artículo.

Los resultados de las investigaciones financiadas en las condiciones previstas en b) y c) serán puestas a disposición de todas las partes interesadas de la Comunidad.

(94) LAGRANGE
Conclusiones Generales del Affaire 2/54
Recueil de Jurisprudence, tomo I; pp: 115-118

(95) Arrêt del Tribunal (Affaire 2/54)
Recueil de Jurisprudence, tomo I; pp: 99-100

(96) Abogado General ROEMER
Conclusiones Generales, affaire 6/54
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pág. 259 ss.

Arrêt del Tribunal. Affaire 6/54
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pp: 219-221

(97) Arrêt del Tribunal. Affaires conjuntos 7/54 y 9/54
Recueil de Jurisprudence, tomo II; pág. 102

(98) Arrêt del Tribunal. Affaires conjuntos 8/54 y 10/54
Recueil de jurisprudence, tomo II; pp: 185-187

(99) LAGRANGE
Revue Droit Public, 1954, ob. cit, pág. 424

(100) ANTOINE
ob. cit. RGDIP, 1953; pp: 236

(101) Rapport LAUTERPACHT al IDI
Anuario 1950 (pp: 402 y ss) y 1952 (pp: 217 y ss.)

ROUSSEAU
"Principes de Droit International Public"
Paris, 1944, tomo I; pp: 676 y ss.

(102) JEANTET
ob. cit. pág. 704
(103) GAZIER
ob. cit. pag. 80

(104) LAUBADERE, ob. cit. pag. 393

(105) WALENE
Droit Administratif,

(106) ALIBERT
"Le contrôle jurisdictionnel de l'Administration au
moyen du recours pour excès de pouvoir", 1926

(107) LETOURNEUR
"El control de los hechos por el Consejo de Estado francés"
Revista de Administración Pública, nº 7, 1952, pag. 221

(108) LAGRANGE
ob. cit. RDP, 1954; pag. 426

(109) WENGLER, Rapport al IDI, Anuario 1952, pag. 236

(110) André GROS
ob. cit. pag. 269-271

(111) WENGLER, Anuario 1952, pag. 233

(112) Rappor WENGLER, Sesión Siena, 1952. Anuario IDI

(113) VERDROSS, "Derecho Internacional Público", 1955; 317 ss.
SIBERT, "Traité de Droit International Public" T.I, 315 ss.
FENWICK, International Law, 3ª edc., pag. 288
OPPENHEIM, "International Law", 7ª edc., t. I, 325 ss.

(114) REUTER
"La Communauté Européenne du Charbon et de l'acier"
Paris, 1953 pp: 92-93

(115) ULE
"Verwaltungsgerichte Überstaatlicher und internationaler
Organisationen"
Deutsches Verwaltungsblatt, 1953, pp: 491-497
(Citado en ROEMER, Conclusiones Generales affaire 6/54)

(116) GAZZAGO
Respuestas al Cuestionario WENGLER, Anuario IDI, 1952, 312 ss

(117) ROEMER, Conclusiones Generales affaire 6/54
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 248
STENDORF
"Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl"
Frankfurt a. M. 1952
(Citado en ROMER, Conclusiones Generales affaire 6/54)

(118) KOPELMANAS
Nota doctrinal al arrêt de 21 diciembre 1954 (affaire 1/54)
Revue Droit Public,1955, pag. 94

(119) JEANTET
ob. cit. pag. 623

(120) Affaire 6/54 (Gobierno Holandés c. Alta Autoridad)
Conclusiones Generales, ROEMER
Recueil de Jurisprudence, tomo I; pag. 232 y ss.
Arrêt del Tribunal
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 200 u ss.

(121) Affaire 6/54. Arrêt del Tribunal
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 206

(122) MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S.
"La desviación de poder en el Derecho español"
Revista de Administración Pública, nº 22, pp: 129 y ss.

(123) GIANNINI
"L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione"
Milano 1939, pag. 267 y ss.

(124) AMORTH
"Il merito dell'atto amministrativo"
Milano 1939, pag. 27
(Ambos citados en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S)

(125)GAZIER
ob. cit. pag. 82

(125) LUDOVIC\[
ob. citada. pags. 125-126

(126) MONACO
KDI,1955, ob. cit. pag. 73

(127) WALINE

(128) LAUBADÈRE
ob. cit. 10ª edc. ,1957,; pp: 216 ss; 344; 373
(129) **LAFERRIÈRE**
"Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux", 1ª ed. 1887

(130) **BARTHÈLEMY**
"Droit Administratif", Paris, 1902. pag. 890

(131) **HAURIQU**
"Précis de Droit Administratif", París, 1921 pag. 455 y ss.

(132) **WALTER**
"Le contrôle jurisdiccionnel de la moralité administrative" tesis, Nancy, 1929

(133) **ALBERT**
ob. cit. pag. 236

(134) **WALINE**
"Droit Administratif", 7ª ed. 1957, pp. 417 ss.

(135) **DUEZ y DEBÈRE**
"Traité de Droit Administratif" París, 1952, pag. 391

(136) **LAUBADÈRE**
ob. cit. pag. 389 y ss.

(137) **ODENTÉ**
"Cours de Contentieux administratif" tomo II, pag. 615 ss.

(138) **WALINE**
ob. cit. 7ª ed. pag. 424

(139) **de VISSCHER, Paul**
"El control jurisdiccional de la Administración en Bélgica" Rvta Instituto de Derecho Comparado, 1955, pag. 96 ss.

(140) **WIGNY**
"Droit Administratif, Principes Généraux" Bruselas, 1953; pag. 375 ss.

(141) Recueil de Jurisprudence de la CECA, t.I, pag. 156

(142) **Conclusiones Abogado General LAGRANGE** Affaires: recursos de las Asociaciones italianas Recueil de jurisprudence, tomo 1, pp. 146 y ss.

(143) **MARTIN-REPERTILLO BAQUER, S.**
"El exceso de poder como vicio del acto administrativo" R.A.P., nº 23, pp:
(144) ORLANDO-LESSONA
"Principi di Diritto Amministrativo", Firenze, 1952

(145) MARTIN RETORITILLO BAQUER, S
(vedi nota 143)

(146) GIANNINI
"Lezione....", pag. 397

SANDULLI

(147) DURANTE
ob. cit. 147 ss. (RD 1953)

(148) Affaire: recursos de las Asociaciones italianas
Conclusiones Abogado General, LAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo I, 146 ss.

Affaire 8/55
Conclusiones Abogado General LAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pag. 254.

(149) ETTORI
Revue Droit Public, 1951; pp. 997-1005

(150) BODDA
"Giustizia amministrativa", Borino 1952

(151) LESSONA
"Introduzione al Diritto Amministrativo e supri principi"
1952, pp. 172-173

(152) SALEMIR
"La giustizia amministrativa"
Padova, 1952. pp. 148

(153) LESSONA
ob. cita. pag. 175 y ss.

(154) BODDA
ob. cit. 58 y ss.

(155) SANDULLI
Manuale di Diritto Amministrativo"
1952, pag. 223 y ss.

(156) ALESSI
"Sistema instiutuzionale del Diritto Amministrativo italiano"
1953, pp. 304 ss.

(157) van der POTI
"Manuel de Droit Public néerlandais", 1953; pag. 354

(158) DONNER, "Droit Administratif", 1953; pag. 249
(159) HANS PETERS
"La jurisdicción administrativa de la República Federal alemana"
Revista Instituto de Derecho Comparado, 1955, pp: 27

(160) SCHNEIDER
"El restablecimiento de la jurisdicción administrativa general en Alemania"
Revista Instituto Derecho Comparado, 1955, pp: 12-21

(161) FORSTHOFF
"Traité de Droit Administratif", 1953, pag. 68

(162) SCHLOCHAUER
ob. cit. (Archiv des Völkerrechts, 1952) pp: 397-414

(163) Affaire 1/54: Gobierno francés c. Alta Autoridad
Conclusiones Abogado General BAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo I; pp: 70 ss.

(164) Affaire 2/54: Gobierno italiano c. Alta Autoridad
Conclusiones Abogado General LAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pp: 102 y ss.

(165) Affaire 6/54: Gobierno holandés c. Alta Autoridad
Arrêt del Tribunal
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 226 ss.
Conclusiones Abogado General ROEMER
Recueil de Jurisprudence, tomo I, pag. 256 ss.

(166) Shabtai ROSENNE
"L'execuition et la mise en vigueur des décisions de la
Cour Internationale de Justice" RGDIIP, 1953, pp: 532-583

(167) WEIL
"Les consequences de l'annulation d'un acte administratif
pour excés de pouvoir"

(168) Affaire: recursos de las Asociaciones italianas
Arrêt del Tribunal (11 febrero 1955)
Recueil de Jurisprudence, tomo I; pag. 127 y ss.

(169) LAUBADÈRE
ob. cit, pag. 399

(170) ANTONNE, Anik
ob. cit. pag. 239-245

(171) LAGRANGE
ob. cita. (RDP, 1954) pp: 427
(172) LAUBADÈRE
"Traite elementaire de Droit Administratif"
10ª edc. 1957, pp: 332-333

(173) Texto de los articulos: remisión a las figuras concretas

(174) ANTOINE
ob. cit. pag. 239-245

(175) Paul REUTER
RDP, 1951, ob. cit. pag. 124

(176) ANTOINE
ob. cit. pp: 240

(177) LAUBADÈRE
ob. cit. pag. 477 (edc. 1953)

(178) DURANTE
ob. cit. pag. 145, nota 7

(179) ANTOINE, ov. cit. 242

(180) LAGRANGE
RDP, 1954, ob. cit. pag. 429

(181) Paul REUTER
"La Communauté européenne de charbon et de l’acier"
Paris, 1953. pag. 90

(182) LAGRANGE

(183) Affaire BOURGAUX (1/56)
Conclusiones Abogado General ROEMER
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pag. 449

(184) Affaire KERGALL (1/55)
Conclusiones Abogado General ROEMER
Arrêt del Tribunal
Recueil de Jurisprudence: pp: 20 ss.; 35 ss.

(185) Affaire Mlle. MIRANDA MIROSEVICH (10/55)
Conclusiones Abogado General LAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 397-398

(186) Affaire BOURGAUX
Conclusiones Abogado General ROEMER
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 447-448

(187) Claude LASSALLE
"Contribution a’ une théorie de la foction publique supranationale" RDP, 1957, nº 3, pp: 508-510
(188) Gérard LUPI
"Les positions du fonctionnaire"

Roger GREGOIRE
"La fonction publique"
Paris, 1954, Armand Colin

Alain PLANTEY
"Traité pratique de la fonction publique"

(189) Claude LASSALLE
ob. cit. pag. 481

(190) LAUBADÈRE
ob. cit. 10ª edc. pag. 644 y ss.

(191) Claude LASSALLE
ob. cit. pag. 481-483

(192) Affaire KERGALL
Conclusions Abogado General ROEMER
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 38 ss,

(193) Affaire Mlle. Miranda MIROSEVICH
Conclusions Abogado General LAGRANGE
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 405 ss.

(194) Affaire KERGALL (1/55)
Conclusions Abogado General ROEMER
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pp: 48 ss.

(195) Affaire KERGALL (1/55)

(196) Claude LASSALLE
ob. cit. pp: 482-483

(197) LAUBADÈRE, ob. cita. 10ª edc. pag. 693

(198) Affaire Mlle. MIROSEVICH. Arrêt del Tribunal
Recueil de Jurisprudence, tomo II, pag. 389

Las citas relativas a la jurisprudencia del Tribunal, del
Recueil de Jurisprudence de la Cour (COUR DE JUSTICE DE LA CECA).
Servicio de Publicaciones de la Comunidad Europea. 1578-2-55-3.
Tomas I y II. Luxemburgo, Villa Vauban

Los artículos del Tratado y textos anejos de "TRAITE INSTITUANT
LA CECA" (Servicio de Publicaciones de la Comunidad Europea)
1047-53 R