

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de febrero de 1961 *

En el asunto 30/59,

De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, asociación de empresas prevista por el artículo 48 del Tratado, con domicilio social en Dr. Poelstraat 16, Heerlen (Países Bajos), representada por los Sres. H.H. Wemmers, Presidente, y P.A.A. Wirtz, designado por la asamblea anual de los miembros de la asociación, asistidos por el Sr. W.L. Haardt, Abogado ante el Hoge Raad der Nederlanden y Profesor encargado de curso en la Universidad de Leiden, y el Sr. W.C.L. van der Grinten, Profesor de la Universidad Católica de Nimega, que designa como domicilio en Luxemburgo, 83, boulevard Grande-Duchesse Charlotte,

parte demandante,

contra

Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, representada por el Sr. F. Van Houten, Consejero Jurídico de la Alta Autoridad, en calidad de Agente, asistido por el Sr. C.R.C. Wyckerheld Bisdorn, Abogado ante el Hoge Raad der Nederlanden, que designa como domicilio en Luxemburgo sus oficinas, 2, place de Metz,

parte demandada,

apoyada por

Gobierno de la República Federal de Alemania, representada por el Profesor Ludwig Erhard, Ministro Federal de Economía, asistido por el Sr. Konrad Zweigert,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Profesor titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de la República Federal de Alemania, 3, boulevard Royal,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto:

- a) La anulación de la Decisión adoptada por la Alta Autoridad en su escrito de 30 de abril de 1959, por la que se deniega la solicitud, formulada por la demandante en su escrito de 9 de marzo de 1959, para que la Alta Autoridad haga constar mediante una Decisión que al financiar la «Bergmannsprämie» con fondos públicos, la República Federal de Alemania ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.
- b) Que la Alta Autoridad haga constar que, al decidir dicha financiación, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. M. Lagrange;

Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

A. En cuanto a la admisibilidad

1. *Sobre la conformidad a Derecho del procedimiento*

Considerando que, mediante escrito de 9 de marzo de 1959, la demandante solicitó a la Alta Autoridad, en virtud del artículo 35 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que hiciese constar mediante una Decisión que, al financiar la prima de minero con fondos públicos, la República Federal de Alemania había incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

Considerando que, mediante escrito fechado el 30 de abril de 1959 pero con matasellos de 8 de mayo de 1959, la Alta Autoridad comunicó a la demandante que no podía acoger su solicitud;

que dicha comunicación notifica a la demandante la Decisión de la Alta Autoridad de no adoptar la Decisión que se le había solicitado.

Considerando que la demanda 30/59 pretende la anulación de dicha Decisión denegatoria;

que constituye un recurso de nulidad que se rige, por tanto, por las disposiciones del artículo 33 del Tratado.

Considerando que, como la demanda fue inscrita en el Registro de la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de junio de 1959, se ha observado el plazo de un mes previsto en el último párrafo del artículo 33, si se tiene en cuenta la fecha de envío de la respuesta de la Alta Autoridad, tal como se desprende del matasellos.

2. *Sobre la legitimación de la demandante para interponer recurso*

Considerando que la Decisión impugnada es aquella en la que la Alta Autoridad se niega a adoptar la Decisión que, según la demandante, estaba obligada a adoptar de conformidad con el artículo 88;

que esta Decisión denegatoria tiene, por lo que respecta a los requisitos del artículo 33, el mismo carácter que habría tenido la Decisión positiva denegada por la Alta Autoridad.

Considerando que la Alta Autoridad motiva su Decisión denegatoria afirmando que la situación resultante del establecimiento de la prima de minero por parte del Gobierno de la República Federal de Alemania no es incompatible con el Tratado siempre y cuando se reúnan los requisitos señalados en el escrito de la Alta Autoridad de 21 de junio de 1957;

que, por tanto, la Decisión que, según la demandante, la Alta Autoridad estaba obligada a adoptar se habría referido, de haberse tomado, a una medida particular adoptada por un Estado miembro determinado y que, por consiguiente, habría sido una Decisión individual;

que la Decisión por la que la Alta Autoridad se niega a adoptar dicha Decisión individual es, a su vez, una Decisión individual.

Considerando que la demandante alega que la afecta la Decisión denegatoria de la Alta Autoridad;

que, para que pueda ser declarada la admisibilidad de un recurso de anulación de una Decisión individual interpuesto por una empresa, basta con que la parte demandante alegue que dicha Decisión la afecta y justifique su alegación exponiendo de forma adecuada el interés que tiene en que se anule la Decisión;

Considerando que la demandante señala que:

«habitualmente, los precios neerlandeses del carbón se ajustan a los precios alemanes;

la baja artificial de los precios alemanes del carbón mediante subvenciones del Estado coloca en situación difícil a las empresas neerlandesas que no reciben tal subvención;

la competencia de los carbones alemanes en el mercado neerlandés es fuerte;

los Países Bajos tienen que defender sus exportaciones de carbón a Alemania;

el establecimiento de la prima de minero en Alemania provocó la emigración a dicho país de la mano de obra de las empresas neerlandesas vecinas;

este efecto sobre la mano de obra se acentuó por el hecho de que la prima de minero estaba exenta de contribuciones a la Seguridad Social y del impuesto sobre la renta;

el cese masivo de mineros experimentados que tuvo lugar en las explotaciones hulleras neerlandesas obligó a éstas a hacer un esfuerzo de contratación, especialmente subiendo los salarios».

Considerando que estas alegaciones parecen procedentes, pero que sólo un examen a fondo permitirá apreciar exactamente su alcance;

que, en contra de lo que alega la parte demandada, para que una empresa pueda interponer recurso contra una Decisión individual que la afecte, no es necesario que sea la única o casi la única afectada por dicha Decisión.

Considerando que, dado que la Decisión controvertida es una Decisión individual que afecta a la demandante, ésta está legitimada para interponer un recurso.

3. *Sobre las pretensiones de la demandante*

Considerando que la demandante no se limita a solicitar a este Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada, sino que también le solicita que

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

Considerando que, a tenor del artículo 34 del Tratado, «en caso de nulidad, el Tribunal remitirá el asunto a la Alta Autoridad» y ésta «estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de nulidad».

Considerando que no corresponde a este Tribunal de Justicia, en caso de que estime el recurso, dictar a la Alta Autoridad las decisiones a que debería dar lugar la sentencia de anulación, sino que debe limitarse a remitir el asunto a la Alta Autoridad;

que, en tales circunstancias, debe acordarse la inadmisión de las pretensiones segunda y tercera de la demandante.

Considerando, en cambio, que las pretensiones primera y cuarta de la demandante entran en el marco del recurso de anulación y, por tanto, debe acordarse su admisión.

4. Sobre los motivos y alegaciones formulados por el Gobierno de la República Federal de Alemania en su intervención

Considerando que este Tribunal de Justicia, mediante auto de 18 de febrero de 1960, acordó la admisibilidad de la demanda de intervención del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Considerando que si bien, en su demanda de intervención, el Gobierno de la República Federal de Alemania tiende a apoyar las pretensiones de la demandada, utiliza alegaciones contrarias a las de ésta y contra las cuales la demandada define expresamente su postura.

Considerando que la demandante estima que, dado que el apartado 5 del artículo 93 del Reglamento de Procedimiento obliga a la parte coadyuvante a aceptar el litigio en el estado en que éste se encuentre en el momento de su intervención, la parte coadyuvante ya no podía, en el momento en que intervino –después de presentada la dúplica– plantear una alegación de fondo en contradicción con las de la parte a la que se supone que debe apoyar.

Considerando, no obstante, que la demandante renuncia a invocar el apartado 5 del artículo 93 para no impedir a este Tribunal de Justicia examinar las tesis presentadas en la demanda.

Considerando que la cuestión debe examinarse de oficio.

Considerando que, a tenor del artículo 34 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, las conclusiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar o rechazar las conclusiones de una parte;

que el Gobierno de la República Federal de Alemania apoya en su intervención las pretensiones de la parte demandada y que las alegaciones que se exponen, aun siendo

diferentes a las de la parte demandada, tienden a que sean desestimadas las pretensiones de la demandante;

que el hecho de prohibir a la parte coadyuvante plantear cualquier alegación que no haya sido utilizada por la parte en cuyo apoyo interviene, privaría de todo sentido al procedimiento de intervención;

que, en tales circunstancias, procede declarar la admisión de las alegaciones presentadas por el Gobierno de la República Federal de Alemania en su intervención.

B. En cuanto al fondo

I. VIOLACIÓN DEL TRATADO

Considerando que la demandante y la demandada están de acuerdo en que la prima de puesto, considerada en sí misma, es una subvención suprimida y prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado, mientras que la parte coadyuvante estima que es compatible con las disposiciones del Tratado;

que la demandante considera que el hecho de compensar la prima de puesto suprimiendo, a partir del 1 de abril de 1958, la asunción por parte del Gobierno federal del 6,5 % de las cotizaciones patronales al seguro de pensión de los mineros no quita a la prima de puesto el carácter de subvención suprimida y prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado, mientras que la demandada y la parte coadyuvante coinciden en que dicha compensación la hace, en todo caso, compatible con las disposiciones del Tratado;

que esas dos posturas obligan a considerar por separado la cuestión del carácter, por lo que respecta al Tratado, de la prima de puesto, y de la manera en que el mecanismo de compensación afecta a dicho carácter.

1. La prima de puesto considerada en sí misma, por lo tanto, independientemente de cualquier mecanismo de compensación, ¿constituye una subvención suprimida y prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado?

a) El concepto de subvención según el Tratado CECA

Considerando que la letra c) del artículo 4 del Tratado establece que «se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedarán por

consiguiente suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad, en las condiciones previstas en el presente Tratado: [...] c) las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma»;

que el Tratado no define expresamente el concepto de subvención o de ayuda a que se refiere la letra c) de su artículo 4;

que, según la terminología usual, una subvención es una prestación en metálico o en especie que se concede en apoyo de una empresa, aparte del pago, por el comprador o el usuario, de los bienes o servicios que dicha empresa produzca;

que una ayuda es un concepto muy similar, en el que, no obstante, se acentúa el aspecto teleológico, ya que la ayuda parece especialmente destinada a perseguir un fin determinado, que, por lo general, no podría conseguirse sin cooperación exterior;

que, sin embargo, el concepto de ayuda es más general que el concepto de subvención, ya que comprende no sólo prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también intervenciones que, de diversas maneras, aligeran las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa y que, por tanto, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, tienen el mismo carácter e idénticos efectos.

Considerando que, dado que estas definiciones no figuran en el Tratado, sólo pueden aceptarse si su esencia es confirmada por las disposiciones de éste o por los fines que persigue.

Considerando que el Tratado, en su artículo 2, declara que la finalidad de la Comunidad es, entre otras, el «establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por sí mismas la distribución más racional posible de la producción al más alto nivel de productividad, al mismo tiempo que garanticen la continuidad del empleo y eviten provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes».

Considerando que una subvención o ayuda, en el sentido de las definiciones indicadas, constituiría en sí misma un obstáculo a la distribución más racional de la producción al más alto grado de productividad, en la medida en que, al ser una prestación a cargo de una parte que no es el comprador o el usuario, permitiría fijar o mantener unos precios de venta que no estarían directamente relacionados con los

costes de producción y, por tanto, establecer, mantener y desarrollar actividades económicas que no responderían a la distribución más racional de la producción al más alto grado de productividad.

Considerando que, según este criterio, las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados, entendidas en el sentido de sus definiciones usuales, serían incompatibles con el mercado común porque constituirían un obstáculo a uno de sus fines esenciales;

que, por lo tanto, cabe admitir legítimamente que las subvenciones o ayudas que se entienden en el sentido tradicional y general son las que la letra c) del artículo 4 declara incompatibles con el mercado común y, por consiguiente, suprimidas y prohibidas.

Considerando que el párrafo cuarto del artículo 5 confirma esta interpretación, ya que prevé que la Comunidad «asegurará el establecimiento, el mantenimiento y la observancia de condiciones normales de competencia», dado que el pago de una parte del coste de producción por alguien que no sea el comprador o el usuario constituye, evidentemente, un obstáculo al establecimiento de condiciones normales de competencia.

Considerando que el artículo 54 del Tratado confirma la mencionada interpretación, precisando en su párrafo quinto que «si la Alta Autoridad reconociere que la financiación de un programa o la explotación de las instalaciones que dicho programa lleva consigo requiere subvenciones, ayudas, protecciones o discriminaciones contrarias al presente Tratado, el dictamen desfavorable emitido por tales motivos equivaldrá a una decisión en los términos del artículo 14 y entrañará la prohibición para la empresa interesada de utilizar, para la ejecución de este programa, recursos distintos de sus fondos propios».

b) ¿Es el artículo 67 una norma de desarrollo de la letra c) del artículo 4?

Considerando que el Gobierno federal, en su demanda de intervención, estima que la admisibilidad de determinadas subvenciones del Estado puede deducirse del artículo 67 y que, por tanto, este artículo mitiga la prohibición contenida en la letra c) del artículo 4 del Tratado.

Considerando que, como esta tesis se refiere, en términos generales, a los diversos párrafos del artículo 4, podría llevar, si fuese estimada, a la conclusión de que el

Tratado autoriza, en determinadas circunstancias, el restablecimiento de derechos de entrada o de salida o exacciones de efecto equivalente, incluso de restricciones cuantitativas a la circulación de los productos;

que, por consiguiente, debe examinarse con especial atención.

Considerando que sería poco compatible con el rigor habitual del Tratado el que sus redactores hubiesen querido atenuar considerablemente el alcance de las prohibiciones establecidas en el artículo 4 refiriéndose a ellas con términos diferentes, tanto en el título del Capítulo VII (Incumplimiento de las condiciones de competencia) como en el propio texto del artículo 67;

que, no obstante, si bien es verdad que las palabras «gravámenes especiales» figuran tanto en la letra c) del artículo 4 como en el apartado 3 del artículo 67, se refieren en este último artículo a los gravámenes que podrían imponerse a las empresas de carbón o de acero en comparación con las demás industrias del mismo país, y esta calificación relaciona directamente la imposición de dichos gravámenes especiales con la política económica general del Estado de que se trate;

que es difícil de creer que los autores del Tratado hayan podido querer no sólo atenuar sino, en determinadas circunstancias, anular las supresiones y prohibiciones formuladas en el artículo 4 con un rigor excepcional, sin hacer referencia al artículo cuyo alcance pretendían limitar.

Considerando que, si bien el artículo 4 formula varias prohibiciones, especifica que se establecen «en las condiciones previstas en el presente Tratado»;

que el apartado 3 del artículo 67 se refiere a la acción de un Estado que aporte una ventaja especial o imponga gravámenes especiales a las empresas de carbón o de acero sometidas a su jurisdicción, en comparación con las demás industrias del mismo país, y reconoce implícitamente la conformidad a Derecho de esas ventajas o gravámenes al facultar a la Alta Autoridad para dirigir al Estado interesado las recomendaciones necesarias;

que el artículo 67 viene inmediatamente después de los artículos 60 a 66, que establecen las condiciones de aplicación de algunas de las prohibiciones contempladas en el artículo 4;

que su posición en el Tratado podría dar lugar a atribuir al artículo 67 un alcance análogo al de los artículos 60 a 66 y a ver en él una especie de norma de desarrollo de la prohibición prevista en la letra c) del artículo 4.

Considerando que, de admitirse esta interpretación del artículo 67, las supresiones y prohibiciones contenidas en la letra c) del artículo 4 estarían contempladas y reguladas por el artículo 67 y que ambos artículos deberían considerarse como un todo y aplicarse simultáneamente.

Considerando que semejante interpretación afectaría en gran medida al alcance de la prohibición contenida en la letra c) del artículo 4;

que, por tanto, procede investigar si dicha interpretación es admisible.

Considerando que la letra c) del artículo 4 prohíbe las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados, «cualquiera que sea su forma»;

que esta expresión no figura en las letras a), b) y d) del artículo 4;

que da una amplitud poco común a la prohibición que enuncia;

que sin pruebas decisivas no puede admitirse que los redactores del Tratado hayan declarado en la letra c) del artículo 4 que quedaban suprimidas y prohibidas las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados, cualquiera que sea su forma, para declarar después en el artículo 67 que, aun sin haber sido autorizadas por la Alta Autoridad, podían admitirse, sin perjuicio de las medidas recomendadas por la Alta Autoridad para atenuar o corregir sus consecuencias.

Considerando que dicha interpretación sólo sería concebible si se demostrase que el menoscabo de las condiciones de competencia contemplado en el artículo 67 se refería a las medidas o prácticas mencionadas en el artículo 4, especialmente en su letra c).

Considerando que, si bien el artículo 4 y el artículo 67 tienen básicamente el mismo objetivo, ya que pretenden asegurar «el establecimiento, el mantenimiento y la observancia de condiciones normales de competencia», el análisis de su contenido –que se presenta a continuación– revela que someten materias diferentes a procedimientos diferentes.

Considerando que el artículo 4 se refiere a intervenciones realizadas «dentro de la Comunidad», es decir, en el ámbito cubierto por el Tratado que la ha establecido;

que, según el artículo 1 del Tratado, la Comunidad se basa en un mercado común, en objetivos comunes y en Instituciones comunes;

que en el ámbito comunitario, es decir, respecto a todo lo relacionado con la consecución de los objetivos comunes dentro del mercado común, se ha conferido a las Instituciones de la Comunidad una autoridad exclusiva;

que, si bien pueden concederse ayudas financieras a las empresas productoras de carbón y de acero, la Alta Autoridad es la única que puede hacerlo, por sí misma o dando su autorización expresa, como se desprende del apartado 2 del artículo 55 y del apartado 2 del artículo 58, así como del artículo 11 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias;

que, por *a contrario*, la letra c) del artículo 4 se refiere a las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados y a los gravámenes especiales impuestos por ellos, declarando que son incompatibles con el mercado común y que quedan suprimidos y prohibidos cualquiera que sea su forma;

que esta distinción pone de manifiesto la voluntad del Tratado de reservar a las Instituciones comunitarias y de prohibir a los Estados la facultad de conceder, dentro de la Comunidad, subvenciones o ayudas y de imponer gravámenes especiales, cualquiera que sea su forma;

que el propio rigor de los términos del artículo 4 destaca el carácter exclusivo de la competencia de las Instituciones comunitarias dentro de la Comunidad.

Considerando que el artículo 67 se refiere exclusivamente a la acción de un Estado miembro que pudiese repercutir sensiblemente en las condiciones de competencia de las industrias del carbón o del acero;

que no contiene ninguna disposición referente a la supresión ni a la prohibición directa de dicha acción, sino que prevé únicamente que podrá ser compensada con una ayuda apropiada o que sus efectos perjudiciales podrán ser atenuados mediante las «recomendaciones necesarias» dirigidas por la Alta Autoridad al Estado interesado (apartado 3) o mediante las medidas que dicho Estado «estime más compatibles con su propio equilibrio económico» (párrafo tercero del apartado 2);

que, evidentemente, las intervenciones resultantes de dichas disposiciones no pueden ser las que el artículo 4 declara incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, suprimidas y prohibidas, cualquiera que sea su forma.

Considerando que el Tratado no somete a la acción de la Alta Autoridad los sectores de la economía de los Estados miembros que no forman parte del ámbito comunitario.

Considerando que, según lo dispuesto en el Tratado, quedan fuera del ámbito comunitario, por ejemplo, las actividades de las empresas de distribución excluidas por el artículo 80 y, de un modo más general, todas las actividades económicas que no han sido incluidas por el Tratado en el ámbito comunitario;

que el artículo 2 confirma esta interpretación al prever que la Comunidad «tendrá por misión» cumplir, «en armonía con la economía general de los Estados miembros», las funciones que le han sido asignadas;

que el artículo 26 del Tratado precisa que éste no ha privado a los Estados miembros de la responsabilidad de su política económica general, ya que encomienda al Consejo «armonizar la acción de la Alta Autoridad con la de los Gobiernos responsables de la política económica general de sus países»;

que estas disposiciones ilustran plenamente el carácter parcial de la integración realizada por el Tratado, puesto que los Gobiernos de los Estados miembros siguen siendo responsables de todos los sectores de su política económica que el Tratado no ha incluido expresamente en el ámbito comunitario;

que, por lo tanto, de conformidad con el apartado 1 del artículo 68, siguen teniendo el pleno control de su política social;

que, evidentemente, lo mismo puede decirse en lo que respecta a amplios sectores de su política tributaria;

que, por el ejercicio de esas facultades que conservan los Estados miembros, la acción de éstos puede «repercutir sensiblemente en las condiciones de competencia de las industrias del carbón o del acero»;

que la existencia del mercado común querido por el artículo 2 en las condiciones fijadas en el artículo 4 pudo haber sido comprometida por este incumplimiento de

las normas sobre la competencia, contra el cual lo dispuesto en el artículo 4 no ofrecía protección;

que, como las causas de dicha distorsión de las normas sobre la competencia no entran en el ámbito de la acción de la Alta Autoridad, era indispensable, si se quería salvaguardar la existencia del mercado común, facultar a la Alta Autoridad para que pudiese corregir o atenuar los efectos de aquél;

que, de hecho, ésta es la exigencia fundamental a la que responde el artículo 67.

Considerando que la diferencia entre los ámbitos cubiertos respectivamente por los artículos 4 y 67 está ilustrada y confirmada por la diferencia de medios puestos a disposición de la Alta Autoridad para su aplicación;

que si se considera el artículo 67 como una norma de desarrollo de la letra c) del artículo 4, es imposible explicar que, cuando la acción de un Estado miembro «produjere efectos perjudiciales para las empresas de carbón o de acero sometidas a la jurisdicción de otros Estados miembros», la Alta Autoridad sólo esté facultada para dirigir a dicho Estado «una recomendación a fin de corregir estos efectos con las medidas que este último estime más compatibles con su propio equilibrio económico» y no tenga la facultad de ordenar pura y simplemente la supresión de las ayudas o subvenciones contrarias al Tratado;

que, en cambio, la limitación impuesta por el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 67, y la limitación análoga que resulta del apartado 3 del mismo artículo, se explican fácilmente a la luz de la interpretación que antes se ha deducido del tenor de los artículos 4 y 67, así como de la estructura general del Tratado.

Considerando, en efecto, que la integración prevista por el Tratado no es sino parcial y que, debido a las facultades conservadas por los Estados miembros, las empresas de carbón y de acero establecidas en sus territorios respectivos siguen estando sometidas a legislaciones y a normativas diferentes cuyas disposiciones pueden favorecer o perjudicar a la industria del carbón o del acero de un Estado miembro en comparación con las industrias similares sometidas a la jurisdicción de otros Estados miembros o con otras industrias del mismo Estado;

que estas situaciones, a pesar de ser contrarias a la finalidad general del Tratado, son la consecuencia necesaria y legítima de la integración parcial querida por éste;

que, por tanto, si bien corresponde a la Alta Autoridad recordar a los Estados miembros los objetivos que se han asignado al entrar en la Comunidad, no puede, evidentemente, imponerles los medios adecuados para conseguirlos, dado que dichos medios implican el uso de facultades que no entran dentro de la competencia de la Comunidad, o de facultades que los Estados no han transferido a la Alta Autoridad por medio del Tratado.

Considerando que el hecho de que el artículo 67 no ponga a disposición de la Alta Autoridad, en el párrafo tercero de su apartado 2 y en su apartado 3, sino una facultad limitada de recomendación demuestra que dicho artículo no se refiere a la aplicación de las supresiones y prohibiciones formales contempladas en el artículo 4, sino que su finalidad es permitir que la competencia comunitaria invada las soberanías nacionales cuando ello sea necesario para evitar que, debido a las facultades conservadas por los Estados miembros, la eficacia del Tratado quede muy disminuida y su finalidad gravemente comprometida.

Considerando que también procede tener en cuenta el artículo 11 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias, que aplica la prohibición de las subvenciones, ayudas o gravámenes especiales que se hubiesen establecido antes de la entrada en funciones de la Alta Autoridad;

que el texto de esa disposición permite precisar la intención de los autores del Tratado en este ámbito;

que el artículo 11 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias prevé que, «salvo acuerdo de la Alta Autoridad sobre el mantenimiento de dichas ayudas, subvenciones o gravámenes especiales y sobre las condiciones a que se subordina dicho mantenimiento, éstos deberán suprimirse en las fechas y condiciones que determine la Alta Autoridad, previa consulta al Consejo, sin que dicha supresión pueda ser obligatoria antes de la fecha que marque el comienzo del período transitorio para los productos de que se trate»;

que el artículo 67, que no confiere a la Alta Autoridad más que una facultad de recomendación en caso de desequilibrio causado por un aumento sustancial de las diferencias de los costes de producción, es notablemente menos riguroso que el artículo 11 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias;

que si los autores del Tratado hubiesen querido hacer del artículo 67 la norma de desarrollo definitivo de la letra c) del artículo 4, habría que llegar a la conclusión de

que habrían pretendido ser más estrictos con las subvenciones y ayudas que ya existían en el momento de la entrada en vigor del Tratado que con las otorgadas después de dicha entrada en vigor;

que semejante conclusión iría en contra tanto del sentido común como de la aplicación racional del Tratado.

Considerando que el análisis expuesto lleva a considerar que la letra c) del artículo 4 y el artículo 67 se refieren a dos ámbitos distintos: la primera disposición suprime y prohíbe determinadas intervenciones de los Estados miembros en el ámbito que el Tratado somete a la competencia comunitaria, la segunda pretende impedir las distorsiones de la competencia, consecuencia inevitable del ejercicio de las facultades conservadas por los Estados miembros.

c) La prima de puesto en relación con las disposiciones de la letra c) del artículo 4

Considerando que es preciso determinar, a la luz de los razonamientos que acaban de exponerse, si la prima de puesto es una subvención o ayuda suprimida y prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado.

Considerando que es obvio y que no se discute que la prima de puesto pone a cargo de las finanzas públicas de la República Federal una parte del coste de producción del carbón alemán y que, de este modo, dispensa del pago de la misma tanto a las empresas productoras como al comprador o al usuario.

Considerando que el carácter de la prima de puesto se especifica en el escrito del Ministro federal de Economía, de 4 de febrero de 1956 (III D 2 70230/56, doc. nº 1231/56 f), que contiene, entre otros, los siguientes párrafos:

«La Alta Autoridad ha recibido un escrito de la Unternehmensverband Ruhrbergbau en el que se solicita un aumento medio de los precios de la hulla de 3 DM. Esta solicitud se basa en el hecho de que, como consecuencia de unas negociaciones entre la Unternehmensverband Ruhrbergbau y la Industriegewerkschaft Bergbau, los salarios de los mineros deben incrementarse en un 9 % por término medio a partir del 15 de febrero, para evitar el riesgo de que los trabajadores de las minas se vayan a otros sectores industriales. Además, la Unternehmensverband Ruhrbergbau ha comunicado que sería necesario otro aumento de precio de alrededor de 3 DM/t para cubrir un déficit que existe desde hace mucho tiempo.

Me temo que semejante modificación del precio del carbón tenga consecuencias lamentables para el conjunto de la estructura de precios, sobre todo en la República Federal, pero también en otros países de la Comunidad que dependen para su consumo del carbón del Ruhr. Durante discusiones en profundidad con los interesados, he buscado los medios de mejorar la rentabilidad de las explotaciones hulleras y, sobre todo, de reducir sus cargas para poder mantener este aumento de precios dentro de unos límites relativamente estrechos.

[...]

Se han considerado las medidas siguientes:

- 1) Modificación de las directrices de evaluación
- 2) Reducción del impuesto sobre el volumen de negocios
- 3) Pensiones de jubilación de la mutualidad minera

[...]

Además, hay que tener en cuenta que la industria del carbón, en la que los sueldos y salarios representan cerca del 50 % del volumen de negocios, es una de las ramas de la industria en las que los salarios constituyen proporcionalmente el mayor gasto, de modo que los gastos de Seguridad Social contribuyen especialmente a aumentar los costes.

Por lo tanto, se ha considerado que el Estado pague directamente a las mutualidades una parte de las cotizaciones obreras, pero en ningún caso más del 6,5 %. Una asunción del 6,5 % correspondería a una reducción de 1,77 DM/t de las cargas que gravan la extracción comercial de hulla. La medida proyectada no sería únicamente aplicable a la industria hullera, sino también a otras ramas de la industria minera, especialmente a las que no están sometidas a la jurisdicción de la Alta Autoridad.

Por lo que respecta a la medida considerada, se trataría de una modificación de la financiación de la Seguridad Social, de conformidad con el párrafo segundo del apartado 5 del artículo 68 del Tratado, que no provocaría, sin embargo, un desequilibrio en el sentido de los apartados 2 y 3 del artículo 67 del Tratado, dado

que este alivio sólo serviría a su vez para compensar parcialmente el efecto de un aumento de los precios del carbón.

[...]

4) Concesión de una prima de puesto exenta del impuesto sobre el salario

Se prevé conceder a todos los mineros de fondo, por cada puesto completo ocupado, una prima de puesto exenta de impuesto sobre el salario, que sería pagada por las empresas deduciéndola del importe que deba ingresarse en concepto del impuesto sobre el salario. La prima de puesto representaría 1,25 DM para los obreros retribuidos por días y 2,50 DM para los picadores y para los trabajadores a destajo.

Es cierto que esta medida no produciría directamente un alivio financiero para las empresas, pero parece apropiada para dar un atractivo especial al trabajo de fondo y para contrarrestar de este modo la amenaza de que los obreros se vayan, así como para fomentar en las minas la contratación especialmente urgente de nuevos trabajadores. Por tanto, es conforme a los objetivos y a la misión de la Comunidad a que se refieren el artículo 2 y las letras a) y g) del artículo 3 del Tratado.

[...]»

Considerando que el último párrafo indica que la prima de puesto «no produciría directamente un alivio financiero para las empresas», pero que se contradice con el primer párrafo del mismo escrito, según el cual son necesarios dos aumentos: «un incremento de los salarios de los mineros del 9 % por término medio a partir del 15 de febrero, con el fin de evitar el riesgo de que los trabajadores de las minas se vayan a otros sectores industriales, y una subida de precio de alrededor de 3 DM/t para cubrir un déficit que existe desde hace mucho tiempo»;

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

Considerando que el referido escrito de 4 de febrero de 1956 muestra claramente que el establecimiento de la prima de puesto permite evitar una subida del precio del carbón que, sin ella, sería inevitable;

que dicho escrito muestra que, sin producir «un alivio financiero para las empresas», la prima de minero las libera de unas cargas adicionales que, sin ella, habrían tenido que aceptar y que, por tanto, si bien no reduce sus cargas actuales, reduce las que inevitablemente iban a tener que soportar.

Considerando que el escrito del Ministro federal de Economía a la Alta Autoridad, de 12 de marzo de 1956 (III D 2 70672/56, doc. nº 2426/56 f), precisa además que:

«[...] estas primas (entre ellas, la prima de minero) tienen también como finalidad impedir que los mineros de fondo abandonen la mina por otras profesiones, abandonos que son fuente de preocupación, prevenir importantes fluctuaciones en las plantillas de mineros y hacer que la profesión de minero vuelva a ser atractiva para los jóvenes».

Considerando que el escrito del Ministro federal de Economía a la Alta Autoridad, de 23 de marzo de 1956 (III D 2 70765/56, doc. nº 2781/56 f), precisa:

«[...] Le adjunto otros documentos relativos a las medidas ya expuestas en mi escrito de 1 de marzo de 1956 para la supresión de determinadas cargas específicas de las explotaciones hulleras».

Considerando que el escrito del Ministro de Hacienda del Land de Renania del Norte-Westfalia a las asociaciones de empresas de carbón, de 6 de marzo de 1956 (ref.: S 2034-2812/VB-2/H 2030-2507 II B 2), precisa que:

«Con el fin de aportar una solución eficaz al peligro que amenaza con la partida de los obreros de fondo de las minas, está en preparación una ley por la que se conceden primas en favor de los mineros.

[...]»

Considerando que el escrito del Ministro federal de Economía a la Alta Autoridad, de 22 de octubre de 1956 (ref.: III D 2-71933/56), precisa:

«[...] Se decía en ese escrito que el Gobierno federal se había fijado como objetivo mejorar la rentabilidad de las explotaciones hulleras reduciendo las cargas específicas que tenía que soportar este sector de la economía en comparación con otros sectores.

[...]»

Considerando, no obstante, que el escrito que se acaba de citar contiene un párrafo en que se añade lo siguiente:

«[...] Como simple medida de precaución, debo señalar que, aun cuando el pago de la prima de minero aumentase sustancialmente las diferencias de costes de producción, ello se produciría lícitamente, ya que sería la consecuencia de una variación de la productividad. Como ya sabe la Alta Autoridad, la producción de la industria alemana del carbón puede incrementarse considerablemente sin nuevas inversiones si se consigue aumentar el número de mineros de fondo, ya que, debido al número insuficiente de mineros, las capacidades existentes no pueden usarse a pleno rendimiento. De esto se desprende que el incremento de los efectivos de fondo –mencionado anteriormente en el apartado II– ha llevado indudablemente a un aumento de la productividad.

[...]»;

que esta simple cita confirma que la producción y la productividad de la industria alemana del carbón han aumentado debido al incremento de los efectivos de fondo que es consecuencia del aumento de la retribución de los mineros producido por la prima de puesto;

que dicho aumento de la retribución forma parte, indudablemente, del coste de producción;

que si se separa de él (como, de hecho, así ha sido al financiar la prima de puesto con fondos públicos), la industria del carbón se embolsa el beneficio sin cargar con el coste de una medida que aumenta tanto su producción como su productividad;

que, por tanto, su coste de producción no es el del carbón que ha extraído realmente;

que esa disminución artificial del coste de producción contable coloca a la industria del carbón que se beneficia de ella en una situación competitiva privilegiada en relación con la situación en que se encuentran las industrias del carbón que tienen que cargar ellas mismas con la totalidad de sus costes de producción.

Considerando que el Gobierno de la República Federal, en su escrito, ya citado, de 22 de octubre de 1956 (III D 2-71933/56), recuerda el tenor de la exposición de

motivos del proyecto de ley sobre la prima de minero (doc. nº 2351 del Bundestag, de 3 de mayo de 1956) y reitera que:

«[...] Últimamente, sin embargo, se ha hecho cada vez más notorio que ese espíritu profesional ha desaparecido ante el atractivo que pueden ofrecer otros oficios en los que el trabajo es más fácil y los salarios más altos»;

que la idea así esbozada se expuso con más detalle en la audiencia, en la que el representante del Gobierno de la República Federal declaró que la prima de puesto era una especie de condecoración a una profesión extremadamente dura, que quizá no se concedía en forma de medalla porque dicho homenaje siempre debía ser y permanecer tangible y concreto para que su atractivo no perdiera valor, y que la ley sobre la prima de minero no tenía como finalidad conceder una subvención a las empresas mineras, sino antes bien crear un privilegio para el minero y más concretamente para el minero de fondo.

Considerando que, según esta explicación, la prima de puesto sólo puede considerarse, en definitiva, como un complemento salarial;

que, si bien dicho complemento salarial no entraría en el ámbito de aplicación del Tratado si lo pagase la industria del carbón, no puede dejar de constituir una subvención desde el momento en que equivale a un aumento de salario pagado con fondos públicos por el Gobierno de la República Federal.

Considerando, no obstante, que queda por ver si la subvención o ayuda que parece constituir la prima de puesto no reúne algunos de los requisitos establecidos en el artículo 2 del Tratado: garantizar la continuidad del empleo y evitar provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes.

Considerando que el propio Gobierno federal especificó en un pasaje, citado anteriormente, de su escrito de 12 de marzo de 1956 (III D 2 70672/56, doc. nº 2426/56 f), que la prima de puesto tiene también la finalidad de «impedir que los mineros de fondo abandonen la mina por otras profesiones»;

que esta afirmación demuestra sobradamente que no puede considerarse que la prima de minero tiene la finalidad de garantizar la continuidad del empleo o de evitar el paro, dado que, por el contrario, fue establecida en una época en que el abandono de la profesión de minero era una «fuente de preocupación» para el Gobierno federal;

que, por último, no se ha aplicado el procedimiento especial previsto en el artículo 37, relativo a la posibilidad de perturbaciones fundamentales y persistentes.

Considerando que la parte coadyuvante ha alegado que la prima de puesto entraba en el ámbito de aplicación del artículo 67 del Tratado y constituía una «ayuda» en el sentido del párrafo segundo del apartado 2 de dicho artículo;

que, en cualquier caso, dicha alegación no puede justificarse por el mero hecho de que el artículo 67 somete la concesión de la ayuda contemplada en el párrafo segundo de su apartado 2 a la autorización previa de la Alta Autoridad –la cual tiene la obligación de consultar al Comité Consultivo y al Consejo de Ministros– y establece que el importe de la ayuda, así como sus condiciones y duración, serán fijados de acuerdo con la Alta Autoridad;

que, en el presente asunto, no ha habido ni consulta al Comité Consultivo y al Consejo de Ministros, ni autorización de la Alta Autoridad, ni el acuerdo previsto por el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 67;

que, por el contrario, consta que la Alta Autoridad se abstuvo de toda acción.

Considerando que, por todas estas razones, la prima de minero financiada con fondos públicos, considerada aisladamente, constituye una subvención o ayuda otorgada por el Gobierno de la República Federal a la industria alemana del carbón, sin que haya razones válidas, basadas en el Tratado, que le hagan perder dicho carácter;

que, por tanto, vista aisladamente, debe considerarse incompatible con el mercado común del carbón y del acero y, consiguientemente, prohibida por el Tratado.

2. El efecto compensatorio de la supresión, a partir del 1 de abril de 1958, de la asunción por parte del Gobierno federal de una parte de las cotizaciones patronales al seguro de pensión de los mineros, ¿quita a la prima de puesto el carácter de subvención o ayuda prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado?

Considerando que el Gobierno de la República Federal de Alemania anuló, con efectos de 1 de abril de 1958, su Decisión de febrero de 1956 por la que se hacía cargo de una parte de las cotizaciones patronales al seguro de pensión de los mineros, que representaba el 6,5 % del importe de los salarios.

Considerando que la demandada declara, en su escrito de contestación, que si una prestación considerada aisladamente tiene carácter de subvención prohibida porque «reduce el coste de producción e influye sobre las condiciones naturales de competencia», basta con suprimir sus efectos «para que ya no haya violación del Tratado»;

que, en tal caso, «ya no se trataría realmente de una subvención que el Tratado prohíbe con el fin de garantizar una competencia leal».

Considerando que el Gobierno de la República Federal, aunque mantiene que «la concesión de la prima de minero no está en contradicción con la letra c) del artículo 4 del Tratado», afirma que ya no puede haber tal contradicción dado que «la República Federal, a partir del 1 de abril de 1958, dejó de pagar el 6,5 % de los salarios en concepto de pago de una parte de la cotización patronal al seguro de pensión de los mineros, pago que venía efectuando desde el 15 de febrero de 1956 para descargar a las empresas mineras».

Considerando que las partes demandada y coadyuvante declaran que el pago adicional impuesto de este modo a las empresas mineras es igual o superior al importe de la prima de minero.

Considerando que estas dos definiciones de postura hacen que sea necesario determinar si el hecho de que el Gobierno federal haya dejado de pagar una cotización del 6,5 % del importe de los salarios al seguro de pensión de los mineros puede hacer que la prima de puesto pierda su carácter de subvención o ayuda prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado.

Considerando que el hecho de que el productor de carbón reembolsase al Gobierno federal el importe exacto pagado a los mineros en forma de prima de puesto y los impuestos que gravaban dicho importe con arreglo al Derecho fiscal produjo el efecto de anular, por lo que respecta a los productores de carbón, cualquier consecuencia económica de la prima de puesto sin que ésta perdiera, no obstante, las ventajas psicológicas que el Gobierno federal afirma haber buscado al establecer dicha prima;

que puede plantearse la cuestión de si dicho reembolso no quita a la prima de puesto su carácter de subvención prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado.

Considerando, sin embargo, que en el caso de autos no es necesario buscar la respuesta a esa pregunta, ya que el procedimiento de compensación, admitido por la demandada e invocado por la parte coadyuvante, no constituye en modo alguno un reembolso equivalente siempre al importe del gasto que hay que compensar;

que, si el Gobierno federal hubiera querido exactamente anular los efectos económicos de la prima de puesto, no está claro por qué no obligó a las empresas mineras a efectuar dicho reembolso;

que, debido a la complejidad de las ayudas concedidas por el Gobierno federal durante el período de referencia en cuanto a los gastos y costes del seguro de pensión de los mineros, el procedimiento seguido sólo establece una relación aproximativa e incierta entre la subvención y el aumento de gastos destinado a compensar ésta.

Considerando que, dado que la supresión y la prohibición establecidas por la letra c) del artículo 4 tienen carácter general y absoluto, no pueden, en todo caso, ser anuladas por la aplicación de un procedimiento de compensación aproximativo e incierta;

que, por estas razones, el hecho de que el Gobierno federal decidiera dejar de hacerse cargo, con efectos de 1 de abril de 1958, de una contribución al seguro de pensión de los mineros que ascendía al 6,5 % del importe de los salarios, no quita a la prima de puesto su carácter de subvención o ayuda prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado.

II. *Desviación de poder*

Considerando que la demandante, en apoyo de su recurso de anulación de la denegación de su solicitud, invoca el motivo de desviación de poder.

Considerando que no procede pronunciarse sobre este motivo, ya que la comprobación de que la prima de puesto es una subvención prohibida por la letra c) del artículo 4 del Tratado es suficiente para declarar la anulación de la Decisión impugnada.

Considerando que, en virtud de todo lo expuesto, la Decisión denegatoria comunicada en el escrito de la Alta Autoridad a la demandante, de 30 de abril de 1959, debe ser anulada.

Costas

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

que han sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por la parte demandada y por la parte coadyuvante;

que, por tanto, procede condenarlas en costas, debiendo cargar la parte coadyuvante con las suyas propias y con los gastos causados por su intervención;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

vistos los artículos 2, 3, 4, 5, 14, 26, 33, 34, 35, 54, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 80 y 88 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero;

visto el artículo 11 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias;

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

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, especialmente el apartado 2 de su artículo 69;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

desestimando cualesquiera otras consideraciones más amplias o contrarias, decide:

- 1) **Declarar la admisibilidad de las pretensiones primera y cuarta de la asociación de empresas «De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg», por las que se solicita la anulación de la Decisión impugnada, y condenar en costas a la Alta Autoridad; declarar la inadmisibilidad de las pretensiones segunda y tercera, por las que se solicita que se declare que la Alta Autoridad debe hacer constar mediante una Decisión que, al financiar con fondos públicos una prima exenta de impuestos concedida a los mineros de fondo, la República Federal de Alemania incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, así como que se anule dicha medida y que se adopte cualquier otra Decisión que el Tribunal de Justicia considere necesaria.**
- 2) **Anular la Decisión denegatoria comunicada en el escrito de la Alta Autoridad a la demandante, de 30 de abril de 1959.**
- 3) **Remitir el asunto a la Alta Autoridad.**
- 4) **Condenar en costas a la parte demandada y a la parte coadyuvante, debiendo esta última cargar con las suyas propias y con los gastos causados por su intervención.**

Pronunciada por el Tribunal de Justicia en Luxemburgo, a 23 de febrero de 1961.

Donner

Hammes

Catalano

Riese

Delvaux

Rueff

Rossi

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de febrero de 1961.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
A.M. Donner