

# LOS RECURSOS DE ANULACION EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(Continuación)

Dr. Jesús Pellicer Valero

- II. A 15. Problemas particulares en la CECA: decisión, recomendación, y dictamen.
- 16. Decisiones generales y decisiones individuales; el interés.
- 17. Los reglamentos.
- 18. Las deliberaciones del Parlamento y las del Consejo.
- B 19. Problemas particulares en la CEE y en la CA.
- 20. Actos del Consejo impugnables: reglamentos, directivas, decisiones.
- 21. Objeto de los actos del Consejo.
- 22. Conclusiones.
- 23. Los acuerdos de las Comunidades con terceros Estados.
- 24. Actos de la Comisión impugnables: las propuestas.
- 25. Nulidad e impugnación de los actos: relación entre ambas.

Aclarados así algunos principios comunes a las tres Comunidades,\* pasemos a examinar los problemas particulares relativos a la CECA, de una parte, y a las otras dos Comunidades, de otra; problemas, con frecuencia, profundamente distintos.

15. En la CECA aparecía un problema de no fácil solución: aclarar qué se debía entender por **decisión y por recomendación**, a fin de establecer qué actos podían ser objeto de recurso de anulación por los Estados miembros, las Instituciones de la Comunidad o, en casos más limitados, las empresas y las asociaciones de empresas.

Análoga dificultad surgió para definir la **deliberación**, es decir, aquel acto del Parlamento o del Consejo que puede ser objeto de recurso de anulación de parte de un Estado miembro o de la Alta Autoridad, según el art. 38, pf. 1º del Tratado: “La Cour peut annuler, à la requête d’un des Etats membres ou de la Haute Autorité, les délibérations de l’Assemblée ou du Conseil”.<sup>43</sup>

Para el primer problema ofrece poca ayuda el Tratado: el art. 14 señala una jerarquía entre los actos de la Alta Autoridad: “Pour l’exécution des missions qui sont confiées et dans les conditions prévues au présent Traité, la Haute Autorité prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis.

Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments.

Les recommandations comportent obligation dans les buts qu’elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l’objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts.

Les avis ne lient pas.

Lorsque la Haute Autorité est habilitée à prendre une décision, elle peut se borner à formuler une recommandation”<sup>44</sup>.

Ninguna definición da el Tratado de la deliberación, que sólo es impugnabile por incompetencia y violación de formas sustanciales; tampoco se aclara qué medidas de los órganos de la Comunidad deben considerarse decisiones, cuáles recomendaciones y cuáles otros pareceres.

Esta laguna, sobre la que ha insistido mucho la doctrina<sup>45</sup>, no agrava realmente la tarea de establecer el ámbito jurisdiccional del Tribunal. En efecto; el Tratado de París se limita a subrayar un carácter esencial de los actos impugnables: el de la obligatoriedad; de modo que sólo los actos que tengan tal carácter son impugnables ante el Tribunal, por cuya razón no es admisible el recurso contra un **avis**. Por lo demás, tal disciplina es totalmente comprensible si se tiene presente que la jurisdicción del Tribunal tiene la finalidad de actuar una fiscalización sobre los actos de las organizaciones internacionales en cuanto inciden con efectos obligatorios en la esfera de los sujetos de la Comunidad<sup>46</sup>.

El desarrollo de la acción de la CECA y el desenvolvimiento de la jurisprudencia del Tribunal han aclarado, sin embargo, la configuración y valor jurídico de los diversos actos efectuados por los órganos institucionales. Así, se ha puesto de relieve, en primer lugar, la escasa importancia que en el ámbito de la Comunidad tiene la **recomendación**<sup>48</sup>. En segundo lugar, puesto que el requisito fundamental del acto impugnado es el de la obligatoriedad, en cierto mo-

do extrínseco, la jurisprudencia ha tratado de limitar al máximo cualquier otro requisito formal y sustancial; así, en S de 14 abril 1960 (asunto 31/59) ha afirmado el Tribunal Común que una **decisión** de la Alta Autoridad está determinada, en cuanto a su objeto aunque se limite a enunciar el fin perseguido y deje, por tanto, plena libertad sobre la manera de alcanzar dicho fin<sup>49</sup>; “las formas de ejercicio del poder ejecutivo de la Alta Autoridad se encuentran definidas y circunscritas por la disposición del art. 14, en el sentido de que el ejercicio del poder reglamentario, en el caso en que compete a la Alta Autoridad, se actúa por medio de **decisiones** que son obligatorias a todos sus elementos, mientras que en el caso en que este poder reglamentario le es rehusado y queda reservado a los Estados, la A. A. si desea recordar a los Estados sus obligaciones, únicamente puede recurrir a una recomendación, sin poderlas imponer de golpe su propia elección en cuanto a los medios”. (S. 15 julio 1960, 20/59). 49 bis; y se ha precisado también —en SS. de 16 julio 1958 8/55 y 29 noviembre 1956 8/55— cómo la forma que puede asumir un acto no reviste relieve sustancial a los fines de la impugnación, respecto a la cual, en cambio, asume relieve, además del objeto y el contenido del acto, los fines concretos que el acto es idóneo a conseguir; reafirmando cómo la acción de anulación corresponde frente a cualquier acto obligatorio (en el sentido de que los destinatarios deben conformarse a él) que incida en un interés relevante en el ámbito del ordenamiento comunitario y coopere directamente a la organización del mercado común.

Se ha aclarado así el criterio discrecional entre **decisión** y **parecer** —sobre todo respecto a las decisiones generales— y se ha precisado que no es impugnabile una simple información de naturaleza oficial dirigida a un Estado miembro, en forma de carta, en materia en que la Alta Autoridad no tiene poder decisorio: “visto que por su carta del 21 junio 1957, la Alta Autoridad se ha limitado a informar al Gobierno federal de que si se cumplían ciertas condiciones, no estimaría que dicho Gobierno había faltado a una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado; —visto que, en estas condiciones, la carta del 21 junio 1957 no puede considerarse como conteniendo la **decisión** que comprueba una falta, prevista en el art. 88, —que por este hecho, no puede ser objeto del recurso de anulación previsto en el art. 33 contra las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad” (S. 4 febrero 1959, asunto 17/57)<sup>50</sup>.

En S. de 10 diciembre 1957 (autos acumulados 1 y 14/57) el Tribunal señala las diferencias entre **decisión** y **parecer**: “Si resalta

ESTADOS UNIDOS ANTIQUENOS  
Biblioteca General  
U. de A.

del art. 14 del Tratado que el **avis** no puede comportar directamente ninguna obligación jurídica para su destinatario, se distingue, de otra parte, de la **decisión** y de la **recomendación** tanto por su naturaleza como por su función en la economía general del Tratado. Al lado de la competencia ordenadora de la Alta Autoridad, que le permite intervenir activa y directamente, por medio de sus decisiones y recomendaciones, en la organización del mercado común, el Tratado ha encargado a la Alta Autoridad una función de orientación que se ejerce, entre otros, por medio de opiniones (**avis**). Estas opiniones tienen el carácter de simples consejos dados a las empresas, que, así, quedan libres de tenerlos en cuenta o no, pero deben comprender que desoyendo un parecer desfavorable, aceptan los riesgos que, indirectamente, puedan derivar para ellas de una situación que han contribuido a crear. En otros términos, la libertad de decisión y la responsabilidad de las empresas, como las de la Alta Autoridad quedan inalteradas”<sup>51</sup>: “las empresas son libres de desatender una opinión desfavorable y poner en ejecución su programa; la Alta Autoridad, por su parte, no está atada por el parecer cuando se decide ulteriormente a tomar tal o cual decisión en el campo de los precios, de la producción o de las ayudas financieras” (LAGRANGE, en sus Conclusiones)<sup>52</sup>.

Según el Abogado general en sus Conclusiones, el parecer no es, por tanto, productor por sí de efectos jurídicos (directos, añade MIGLIAZZA)<sup>53</sup>.

En la S. de 16 julio 1956 (asunto 8/55) antes citada, declaró el Tribunal que cuando la Alta Autoridad “establece una regla susceptible de ser aplicada, llegado el caso, es preciso ver en ella una **decisión** en el sentido del art. 14 del Tratado”<sup>54</sup>, recogiendo así la tesis del Abogado general<sup>55</sup> y reiterado en la S. de 10 diciembre 1957 (autos acumulados 1 y 14/57) ya citada<sup>51</sup>.

16. De fundamental interés es el argumento de la distinción entre **decisiones generales** y **decisiones individuales** de la Alta Autoridad, por el distinto tratamiento que, según la jurisprudencia del Tribunal, les corresponde a los fines de impugnación por las empresas, que sólo pueden impugnar las generales alegando desviación de poder.

La jurisprudencia del Tribunal ha examinado en distintas ocasiones la cuestión, y declarado —ante todo en la ya recordada S. de 16 julio 1956 (8/55)<sup>56</sup>— que la **decisión general** no debe confundirse con la **decisión colectiva** que se identifica con la unión de varias **decisiones individuales**, y que el criterio discriminatorio entre **decisión general** y **decisión individual** no lo da la forma de la resolución sino

su alcance real: “Las consecuencias concretas detalladas y variadas de una **decisión general** no perjudican el carácter general de ésta. —El hecho de que la asociación recurrente agrupe todas las empresas afectadas por la **decisión** —y solamente aquéllas— no conduce a resultado diferente. Pues si fuera de otro modo, sería preciso denegar el carácter **general** incluso a una decisión aplicable a todas las empresas de la Comunidad en la hipótesis de que estuvieran agrupadas en la misma y única asociación. La naturaleza **individual** o **general** de una **decisión** debe derivarse de criterios objetivos, de manera que no sea posible proceder a distinciones según que el recurrente sea una asociación o una empresa”.

En su S. de 10 diciembre 1957 (autos acumulados 1 y 14/57), también citada, declaraba el Tribunal: “Según el art. 33 del Tratado y la jurisprudencia del Tribunal, sólo los actos de la Alta Autoridad que constituyen, con independencia de su forma, decisiones o recomendaciones en el sentido del art. 14 del Tratado, pueden ser objeto de un recurso de anulación. En cuanto a las opiniones, a excepción de las previstas en el art. 54, pf. 5º, del Tratado, no pueden, en principio, ser objeto de tal recurso. Sin embargo, el Tribunal debe examinar si el acto atacado no constituye, como entiende la parte recurrente, una **decisión enmascarada**. En efecto, como el Tribunal ha declarado en su S. de 16 julio 1956, (asunto 8/55), un acto de la Alta Autoridad constituye una **decisión** cuando establece una regla susceptible de ser aplicada, en otros términos, cuando en dicho acto la Alta Autoridad determina, de manera inequívoca, la actitud que decide tomar desde el presente en el caso de que se realicen ciertas condiciones”.<sup>57</sup>

Y en S. de 23 abril 1956 (autos acumulados 7 y 9/54) declaró el Tribunal que “basta para poder interponer recurso una empresa o asociación contra una decisión o recomendación, que éstas no sean generales, sino que presenten el carácter de una decisión individual, sin que haya necesidad de que presenten este carácter con relación al recurrente”<sup>58</sup>.

Siempre en este campo, el Tribunal ha precisado que la decisión es general cuando se refiere a todas las empresas de la Comunidad, a todos los acuerdos dotados de algunas características y a todas las empresas sujetas a un régimen especial, —“à toutes les entreprises de la Communauté dans l'hypothèse où elles se grouperaient dans une seule et même association”<sup>56</sup>—, y que los efectos concretos y específicos de la decisión varían de uno a otro destinatario:<sup>59</sup> BOULOIS ha destacado que el Tribunal, en las numerosas decisiones en

que ha afrontado la distinción entre decisión general y decisión particular, ha tratado siempre de extender la figura de la decisión individual, a fin de hacer posibles en la medida más amplia los recursos de los particulares <sup>60</sup>.

A través de una definición analítica se ha aclarado el concepto mismo de decisión general; según el Tribunal, en SS. de 21 (13/57) <sup>61</sup>, y 26 junio 1958 (asuntos separados 10/57 <sup>62</sup> y 11/57<sup>63</sup>), tienen el carácter de decisión general la que “establece un principio normativo, pone de manera abstracta las condiciones de su aplicación, y enuncia las consecuencias jurídicas que de ella derivan”.

En la S. de 21 junio 1958 (asunto 13/57) <sup>61</sup>, se subraya que, pudiéndose precisar la decisión general, en base criterios intrínsecos, no coincide con un complejo de decisiones individuales respecto de las partes recurrentes, aunque con relación a algunas de ellas derivan de la resolución particulares efectos.

En S. de 20 marzo 1959 (asunto 18/57), el Tribunal ha declarado “que, ante el silencio del Tratado en esta materia, no podría admitirse que una decisión, individual respecto de las empresas a las que se dirige, pudiera considerarse, al mismo tiempo, como general respecto de terceros” <sup>64</sup>.

Al mismo tiempo el Tribunal ha examinado el requisito del **interés** en la impugnación de las decisiones generales, y ha aclarado que por **interés lesionado** debe entenderse cualquier interés de quien interpone el recurso, aunque en el caso de las asociaciones no entre en los fines institucionales de la asociación que promueve la acción.

Como fácilmente se deduce, el Tribunal ha aclarado el carácter individual o general de la decisión, de la única manera permitida a un órgano jurisdiccional, o sea, con resoluciones casuísticas. Pero indudablemente el Tribunal ha tratado de dar una definición objetiva de la decisión general, derivándola de los principios propios del Derecho de las Comunidades. No parece por tanto exacta la afirmación de que el Tribunal entendería por exclusión, que es una decisión general la que no es individual, ni convence la afirmación de que el criterio diferencial descansa en principios elaborados en los ordenamientos estatales <sup>65</sup>.

La dirección del Tribunal puede comprenderse más fácilmente cuando se considera el esfuerzo de profundización del problema que se encuentra en las Conclusiones de los Abogados generales, utilizadas en buena parte por el Tribunal. El Abogado general ROEMER ha puesto el acento en la posibilidad que existe sólo para las decisiones individuales de aplicar su propia eficacia directamente frente

a una o varias empresas que la misma decisión permite individualizar, mientras el Abogado general LAGRANGE, cuya tesis no fue admitida por el Tribunal, sostuvo que la decisión es individual cuando existe una correspondencia entre el interés del recurrente y el campo de aplicación de la decisión. <sup>66</sup>, o sea, cuando la decisión incide directamente en la esfera de intereses del recurrente: “La idea es que una correlación, no matemática evidentemente, pero bastante estrecha, sea establecida entre el campo de aplicación de la decisión y el campo de los intereses representados por la persona que comparece contra esta decisión” <sup>67</sup>.

Indudablemente, la tesis acogida por el Tribunal por la que la impugnación de las decisiones individuales está sujeta a disciplina distinta de la prevista para las decisiones generales, hace surgir una serie de problemas que el análisis de la jurisprudencia del Tribunal no permite aclarar de modo totalmente satisfactorio <sup>68</sup>.

17. Problemas distintos, igualmente interesantes aunque de importancia menor, nacen de la cualificación de una categoría autónoma de actos —la de los **reglamentos**— y de la posibilidad de su impugnación.

El Tratado habla de **reglamentos de ejecución** <sup>69</sup>, **reglamentos de aplicación** <sup>70</sup>, y de reglamentos sin atributo alguno, mientras se prevé la potestad autoorgánica de los órganos institucionales que se aplica a través de los reglamentos <sup>71</sup>.

Muchos escritores en su intento de delinear el sistema jurídico de las Comunidades europeas refiriéndolo a la estructura de las Comunidades estatales, han asimilado la categoría de los reglamentos a los actos legislativos, mientras las decisiones y recomendaciones tendrían naturaleza administrativa, afirmando que los reglamentos están sustraídos a la fiscalización de anulación prevista en el art. 33 del Tratado <sup>72</sup>; mientras otros han mantenido que los reglamentos son impugnables por los Estados miembros, argumentando en la competencia atribuida al Tribunal de velar por la aplicación de los Tratados <sup>73</sup>. Una interpretación sistemática del Tratado lleva a adherir a esta última tesis.

Es indudable, ante todo, que existe una diferencia entre los reglamentos y las decisiones generales; en efecto, a pesar de que el reglamento debe estar siempre en armonía con las normas del Tratado, presenta respecto a las decisiones (y con mayor razón respecto a los otros actos dictados en el ámbito de la Comunidad) la característica de la novedad en sentido técnico que falta a la decisión; pero tiene la característica de la obligatoriedad y constituye un me-

dio de aplicación directa del Tratado. Ahora bien, en las Comunidades europeas el instituto de la anulación tiende a conseguir que los actos con eficacia obligatoria dictados por los órganos de las Comunidades en aplicación del Tratado, no violen sus principios.

Como se ha subrayado <sup>74</sup>, en la jurisprudencia del Tribunal se puede encontrar un argumento, si bien indirecto, que confirma esta tesis. El Tribunal en efecto, ha estimado que un acto tiene la naturaleza de decisión general, y por tanto es impugnabile, cuando "a établi une règle susceptible d'être appliquée, le cas échéant" (S. 16 julio 1956, 8/55) <sup>54</sup>; el Tribunal, por tanto, ha individualizado una característica de los actos impugnables, la de la aplicabilidad inmediata, de la eficacia directa: característica propia de los reglamentos, excluidos los autoorgánicos que no poseen eficacia externa; no precisa recordar que está sustraído a la fiscalización de la legitimidad el Reglamento procesal a cuyo través puede el Tribunal, a virtud del art. 44 del Estatuto <sup>75</sup>, completar las disposiciones de éste, poniendo así al Reglamento en el mismo plano de las disposiciones institucionales.

De la jurisprudencia del Tribunal es posible traer nuevos argumentos que apoyen la tesis. En la S. de 23 abril 1956 (autoacumulados 7 y 9/54), al analizar los confines entre las acciones previstas en los arts. 33 y 35 del Tratado, el tribunal ha declarado "que le silence du Traité, sur ce point, ne saurait être interprété su détriment des entreprises et associations" <sup>76</sup>. Se ha acogido así el principio de que cuando no exista una precisa norma contraria institucional, debe admitirse la impugnabilidad de los actos en sentido amplio y liberal, reafirmandose con esto el carácter de comunidad de derecho de las Comunidades europeas, en las que la fiscalización de la legalidad de los actos de los órganos debe extenderse al máximo.

Un último argumento a favor de esta tesis se deduce considerando la técnica de interpretación del Tratado seguida por el Tribunal. Cuando falte una previsión expresa, procede utilizar los principios generales de los ordenamientos estatales, en los cuales está generalmente admitida la fiscalización de la legalidad de los reglamentos <sup>77</sup>.

No obstante el silencio de los tratados parece, por tanto, se puede admitir impugnabilidad de los reglamentos, con exclusión de los reglamentos orgánicos y, con mayor razón, del Reglamento procesal del Tribunal. Naturalmente, procederá determinar en cada caso quien está legitimado en la acción, por tener interés en la resolución de anulación.

18. La expresión **deliberación**, usada en el art. 38 del Tratado a propósito de los actos impugnables del Parlamento y del Consejo, ha sido sometida a examen menos amplio por la doctrina, que el art. 33, en cuanto la atención de los escritores se ha centrado casi únicamente en el recurso contra los actos de la Alta Autoridad.

Las empresas y las asociaciones contempladas en el art. 48 no pueden recurrir contra las deliberaciones del Parlamento o del Consejo de Ministros; tal sólo la Alta Autoridad o un Estado miembro pueden interponer recurso contra las decisiones del Parlamento o del Consejo. Los actos de éstos, en efecto, son esencialmente políticos y tienen casi siempre carácter consultivo <sup>78</sup>, por lo que, según algunos escritores, no tiene sentido hablar de su impugnabilidad <sup>79</sup>.

Sin embargo, son varias las consideraciones que podemos deducir de un examen del artículo. En primer lugar, parece indudable que el Tratado ha querido determinar los actos del Parlamento y del Consejo que pueden ser objeto de recurso con una indicación general, mientras la indicación del art. 33 contempla particulares casos de actos; se ha querido, por tanto, que todas las resoluciones del Parlamento y del Consejo puedan ser objeto de impugnación de parte de los Estados miembros y de la Alta Autoridad, prescindiendo del destinatario del acto, de modo que el Tribunal pueda ejercer en todo caso su fiscalización para tutelar la observancia de los principios jurídicos del acuerdo institucional.

En segundo lugar, debe excluirse, a diferencia de la hipótesis del art. 33, que el acto impugnabile deba establecer una obligación inmediata en algún sujeto. Quizá porque la razón de la fiscalización se identifica en este caso con la tutela de los principios jurídicos de la Comunidad debe sostenerse que la tutela puede ejercerse contra cualquier acto, aun cuando no esté dirigido a sujetos externos.

Sin embargo, deben considerarse impugnables solamente que operan en un ambito que exceda, de cualquier modo, la esfera interna del órgano que lo ha realizado; y, en particular, se deben excluir los actos de autoorganización que no excedan el ámbito propio del órgano, realizados en esfera de autonomía y discrecionalidad, en cuanto en las organizaciones internacionales no sólo rige el principio de que al ente corresponde el poder de disciplinar el funcionamiento y relaciones recíprocas de cada órgano <sup>80</sup>, sino también el principio de que a cada órgano corresponde, dentro de los límites puestos en el Acuerdo institucional, un poder de autoorganización <sup>81</sup>.

19. En el sistema de los Tratados de Roma, el conjunto de los actos que pueden ser objeto de una resolución de anulación viene

determinado mediante una indicación de los órganos autores del acto cuya anulación se pretende, y por vía de exclusión.

En efecto, en sus arts. 173 y 146, respectivamente, los Tratados declaran impugnables por vicio de legitimidad los **actos del Consejo** y de la Comisión que no sean recomendaciones o pareceres <sup>82</sup>.

Para una determinación más precisa no parece suficiente la remisión al art. 189 del Tratado de la CEE, y 146 del de la CA, cuyas normas contienen la indicación de una serie de actos del Consejo y de la Comisión: "Pour l'accomplissement de leur missions et dans les conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des **règlements** et des **directives**, prennent des **décisions** et formulent des **recommandations** ou des **avis**."

Le **règlement** a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre.

La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

Les **recommandations** et les avis ne lient pas".

Esta enumeración no puede, en efecto, utilizarse para determinar los casos de impugnabilidad, en cuanto no es taxativa; basta pensar que, entre otros, no contempla actos de importancia tan preeminentes como las **propuestas**.

Procede analizar separadamente el problema de la impugnabilidad de los actos del Consejo y de la Comisión.

20. Los actos del Consejo que pueden ser objeto de impugnación, son: los **reglamentos** que, con frecuencia, la doctrina asimila a las **decisiones generales** dictadas por la Alta Autoridad en el ámbito de la CECA; algunos escritores, en cambio, asimilan el reglamento a las leyes operantes en el ámbito de los Estados, mientras el Tratado institucional tendría función análoga a la de una Constitución (MONACO <sup>83</sup>). El reglamento —dice CATALANO <sup>84</sup>— tiene un alcance general: es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros; así, pues, se trata de normas generales y abstractas, de normas que, como las disposiciones del Tratado, producen efecto para todas las personas físicas o morales comprendidas dentro del cuadro de la previsión de la misma disposición; tiene, así, pues, el mismo alcance que las normas de una ley; además, las leyes se aplican directamente, una de las grandes novedades con respecto a cualquier otro Tratado internacional; se

aplica diariamente a todos los Estados miembros y a toda persona física o moral que entre en el ámbito de la previsión de la norma misma.

Las directivas, totalmente análogas a las recomendaciones en el ámbito de la CECA (MIGLIAZZA <sup>85</sup>, MALINTOPPI <sup>86</sup>), y las **decisiones**.

No parece, en cambio, pueda configurarse como acto dotado de características autónomas la **deliberación**, término que los acuerdos institucionales usan más que otros refiriéndose a los modos de aprobación de cada uno de los actos (MIGLIAZZA <sup>85</sup>, MONACO <sup>87</sup>).

Según el art. 145 del Tratado de la CEE, "en vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent Traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil: ...—dispose d'un pouvoir de décision" <sup>88</sup>, poder general de decisión que se aplica a través de un procedimiento deliberatorio regulado en el art. 148 del mismo Tratado: "1. Sauf dispositions contraires du présent Traité, les **délibérations** du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent. — 2. Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées de la pondération suivante: —Belgique, 2. —Allemagne, 4 —France, 4. —Italie, 4. —Luxembourg, 1 —Pays-Bas, 2. —Les deliberations sont acquises si elles ont recueilli au moins: —douze voix lorsqu'en vertu du présent Traité elles doivent être prises sur proposition de la commission; —douze voix exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres dans les autres cas. —3. Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité".

El objeto de los actos del Consejo es extremadamente vario. En algunos casos, las deliberaciones del Consejo pueden modificar el Tratado a los ordenamientos de los Estados miembros, produciendo inmediatamente, y sin que preceda una ley especial de actuación, todas las modificaciones necesarias en los ordenamientos internos de éstos <sup>89</sup>.

"7. Les dispositions du présent article peuvent être modifiées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée" (art. 14).

"8. Si la Commission constate que l'application des dispositions du présent article, et en particulier de celles concernant les pourcentages, ne permet pas d'assurer le caractère progressif de l'élimination prévue à l'article 32, alinéa 2, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, à l'unanimité au cours de la première étape et à la

majorité qualifiée par la suite, peut modifier la procédure visée dans le présent article et procéder en particulier, au relèvement des pourcentages fixés" (art. 33).

3. Les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 39 à 46 inclus sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'Annexe II du présent Traité. Toutefois, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de ce Traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, décide à la majorité qualifiée des produits qui doivent être ajoutés à cette liste" (art. 38).

"3. L'organisation commune prévue à l'article 40 paragraphe 2, peut être substituée aux organisations nationales du marché, dans les conditions prévues au paragraphe précédent, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée" (art. 43).

"Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut excepter certaines activités de l'application des dispositions du présent chapitre (Le droit d'établissement)" (art. 55).

"Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissant d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de la Communauté" (art. 59).

Es interesante observar cómo, mientras en las primeras fases de aplicación del Tratado las deliberaciones deben tomarse por unanimidad, luego, salvo casos excepcionales, deben adoptarse por mayoría calificada <sup>90</sup>.

Los actos del Consejo prueban la afirmación de que en las organizaciones internacionales es imposible atribuir valor sustancial a la distinción entre actos concretos y abstractos que tanto relieve asume en los ordenamientos internos, así como que es imposible distinguir entre los diversos actos según su origen atribuyéndolos a la competencia de órganos distintos <sup>91</sup>; pues, en efecto, el reglamento es un típico acto general y abstracto, mientras las decisiones son actos típicamente particulares y concretos; las directivas pueden ser generales y particulares, aunque siempre tienen naturaleza concreta: el destinatario de la directiva no puede eximirse de cumplir la actividad tendiente a la realización del fin previsto en la misma directiva, mientras es libre de establecer las modalidades necesarias para la realización de su acción <sup>92</sup>, aún en distinto sentido de las prescripciones contenidas en la directiva <sup>93</sup>.

A los fines de impugnabilidad de los actos del Consejo, tiene escaso relieve declarar cuáles sean las diferencias entre reglamento, decisión y directiva; diferencia que puede probablemente individua-

lizarse en el carácter de novedad en sentido técnico, que es propio del reglamento, mientras falta en la decisión, y en la directiva sólo existe respecto a los fines a conseguir <sup>94</sup>. Interesa, en cambio, poner de relieve cómo todos los actos impugnables tienen el carácter de actos obligatorios, carácter que falta en los dos actos no impugnables: la recomendación, que en los Tratados de Roma tiene un significado —completamente opuesto al de la CECA—, como en Derecho Internacional, en Derecho Constitucional o Parlamentario, según su etimología, de recomendar algo (mientras en la CECA se emplea en sentido análogo al de la decisión en aquellos Tratados, pareciendo que tal etimología fue inventada utilizando las viejas leyes administrativas francesas) <sup>95</sup>; y el **parecer**. Todos actos impugnables entran, pues, en el ámbito del sistema de cada una de las Comunidades.

En este punto surge un problema extremadamente interesante. Basándose en argumentos puramente textuales derivados de la letra del art. 173 del Tratado de la CEE <sup>96</sup>, se ha mantenido que son impugnables los acuerdos estipulados por las Comunidades europeas con terceros Estados y en particular los acuerdos estipulados por el Consejo con deliberación unánime después de haber consultado la Asamblea a fin de instituir una asociación (DAIG <sup>97</sup>). No parece aceptable la tesis en cuanto tales acuerdos exceden del ordenamiento particular de cada Comunidad, respecto a la que son obligatorios solo por el principio general según el que el acto del órgano de una organización internacional realizado en el ámbito de su competencia obliga inmediatamente a dicha organización (MIGLIAZZA <sup>98</sup>; CAPO-TORTI pone de relieve cómo a los fines de la capacidad de contratar de las organizaciones es decisiva la comprobación de la existencia o no de órganos que, en la efectiva distribución de competencias en el interior de la unión, aparezcan competentes para estipular <sup>99</sup>; otros escritores han aclarado cómo la obligatoriedad se vincula a toda acción en el ámbito de las relaciones externas desarrolladas para corresponder a exigencias funcionales de las organizaciones (MONACO <sup>100</sup>) <sup>101</sup>. La extrañeza de tales acuerdos al ordenamiento de la Comunidad y su carácter obligatorio aparecen evidentes, de otro lado, cuando se piensa que respecto a las organizaciones internacionales —que operan en el cuadro de la Comunidad internacional general, y en las que tiene valor inmediatamente el Derecho internacional general— no existe el motivo que se refiere a la separación entre ordenamiento internacional y ordenamiento interno por el cual el acuerdo internacional vincula al Estado pero no es inmediatamente operativo en los ordenamientos internos <sup>102</sup>.

necesariamente coordinada de los distintos órganos en actuación de los acuerdos institutivos; por tanto, el control de legitimidad de los actos de los órganos institucionales debe venir actuando íntegramente. Al ejercicio de la acción de anulación se le pone sólo un límite de carácter general, dado por la obligatoriedad del acto impugnado; por este motivo no excluyen de la fiscalización las recomendaciones y los dictámenes, así como la categoría de los actos puramente internos, que no exceden el ámbito del órgano. La propuesta de la Comisión no es, por regla, vinculante, pero es obligatoria en el sentido de que el Consejo y los Estados miembros están jurídicamente obligados a tomar una deliberación una vez que la propuesta se ha hecho, y no pueden resolver sino a propuesta de la Comisión. Con la propuesta ejerce, pues, la Comisión, un poder de impulso, obligatorio y necesario. Nada es más coherente con los principios fundamentales de un sistema que afirma como principio la necesidad de fiscalización jurisdiccional de los actos de los órganos de la Comunidad, que someter a reexamen las propuestas; y esto viene confirmado por el hecho de que contra la omisión de una propuesta es indudable el ejercicio de las acciones previstas contra las omisiones de los órganos institucionales. Sólo a través de un reexamen de legitimidad de la propuesta y sobre la legitimidad de su omisión, puede actuarse concretamente por el Tribunal la fiscalización sobre la aplicación del Tratado.

También basados en una interpretación sistemática, se debe, por tanto, admitir el control de legitimidad de las propuestas de la Comisión, que, sin más, puede afirmarse en base de argumentos de pura exégesis <sup>112</sup>.

25. En todo ordenamiento jurídico la previsión de un sistema de anulación de los actos emanados de los órganos de la Comunidad se refleja inmediatamente sobre la disciplina de los vicios de los actos; por tanto, las varias situaciones materiales relativas a los actos se adecúan necesariamente a la disciplina de las acciones de nulidad. En este sentido existe una estrecha correlación entre el sistema de las nulidades de los actos y la disciplina de las acciones de anulación, mientras el hecho de que los sujetos legitimados activamente ejerciten o no la acción condiciona en parte y contribuye a determinar la concreta disciplina de los vicios de los actos. Tales principios que se afirman plenamente respecto a los actos de la Administración pública en los ordenamientos estatales, se actúan con todo rigor en los ordenamientos de las Comunidades europeas.

En estos sistemas, en efecto, la principal y casi absorbente consecuencia de la invalidez de un acto es dada por la posibilidad de ejercicio de una acción de anulación del mismo y de los actos con él relacionados. Los ordenamientos europeos no conocen sanción alguna respecto del acto inválido sino la de declaración de nulidad consecuencia de una declaración del Tribunal y de las ulteriores consecuencias del pronunciamiento. No existe, por tanto, un sistema de normas *imperfectae* o *minus quam perfectae* relativas a la validez de los actos.

Sería profundamente erróneo, sin embargo, tratar de construir un sistema de las normas relativas a la validez de los actos derivándolos solamente de los principios que regulan la declaración judicial de nulidad; equiparando, en otras palabras, la invalidez del acto a la posibilidad de una declaración de nulidad por obra del órgano jurisdiccional. Bastan, para rechazar tal concepción, pocos argumentos.

1º—En primer lugar, la existencia del principio *ne procedat iudex ex officio*, que vincula el pronunciamiento de nulidad a la acción de parte, postula que en los ordenamientos de las Comunidades se puedan distinguir dos sistemas distintos: el sistema de las valoraciones materiales relativas a la nulidad, y el sistema de las valoraciones procesales, uno ligado al otro por el hecho de que la persona legitimada a la acción la ejerza concretamente. En otras palabras, el acto ilegítimo viene valorado como tal, prescindiendo de cualquier pronunciamiento.

En la jurisprudencia del Tribunal se ha puesto de relieve muchas veces este principio. El Tribunal ha considerado siempre que al acto ilegítimo se liga una sanción de nulidad, pero solamente potencial, en cuanto viene condicionada al hecho de que el sujeto interesado promueva la acción correspondiente.

Se ha afirmado así en primer lugar que sólo las resoluciones administrativas legítimas gozan de cierta tutela respecto a la actuación posterior del órgano que las dictó: "Si estas resoluciones son legales y válidas en derecho, constituyen actos administrativos individuales, generadores de un derecho subjetivo.

En cuanto a la posibilidad de revocación de tales actos, se trata de un problema de Derecho administrativo, bien conocido en la jurisprudencia y doctrina de todos los países de la Comunidad, pero para cuya solución no contiene reglas el Tratado. El Tribunal, so pena de cometer una denegación de justicia, está, pues, obligada a



resolverlo, inspirándose en las reglas reconocidas por las legislaciones, la doctrina y la jurisprudencia de los países miembros.

Un estudio de Derecho comparado hace resaltar que en los seis Estados miembros un acto administrativo que confiere derechos subjetivos al interesado no puede ser revocado en principio, si se trata de un acto legal; en este caso, habiéndose adquirido el derecho subjetivo, predomina la necesidad de salvaguardar la confianza en la estabilidad de la situación así creada sobre el interés de la administración que quisiera volver de su decisión.

Si, por el contrario, el acto administrativo es ilegal, el Derecho de todos los Estados miembros admite la posibilidad de revocación. La ausencia de una base legal objetiva del acto afecta el derecho subjetivo del interesado y justifica la revocación de dicho acto. Conviene subrayar que, si este principio es generalmente reconocido, varían las condiciones de su ejercicio.

La revocabilidad de un acto administrativo viciado por su ilegalidad está, pues, admitida en todos los Estados miembros.

De acuerdo con las conclusiones del Abogado general, el Tribunal admite el principio de la revocabilidad de los actos ilegales, al menos durante un plazo razonable... a salvo siempre los derechos subjetivos nacidos en base al acto ilegítimo (S. 12 julio 1957, autos acumulados 7/56 y 3-7/57 <sup>113</sup>. De este dual no entraña su nulidad absoluta más que en ciertos casos... Abstracción hecha de estos casos excepcionales, la doctrina y la jurisprudencia de los Estados miembros no admiten más que una anulabilidad y revocabilidad. La intervención de un acto administrativo crea la presunción de su validez.

2º En segundo lugar, el Tribunal estima que de la ilegitimidad de la decisión general en la que se basa una decisión individual, o de la ilegítima interpretación de una decisión general, puede derivar la anulación de la decisión individual a ella ligada <sup>114</sup>. Se ha reconocido así que de una decisión general ilegítima no pueden derivar más que decisiones individuales impugnables, cuando lesionen un concreto interés tutelado y se ha admitido al mismo tiempo la posibilidad de una declaración de invalidez de una decisión general efectuada **incidenter tantum**, cuando han caducado los plazos para la impugnación directa o falte la legitimación al recurso. Viene por tanto atribuido un relieve a la ilegitimidad de un acto aunque no se ejercite la acción de anulación en los plazos previstos, y esto tiene tanto más valor cuanto que el Tribunal ha afirmado al mismo tiempo el principio general según el cual un acto de un órgano de las Comunidades se presume legítimo por el mismo hecho de la emanación, y ha aclarado

que el acto ilegítimo puede quedar inoperante tan sólo por revocación o por anulación jurisdiccional y en los límites en que estas últimas resoluciones sean lícitas: "En opinión del Tribunal, la ilegalidad de un acto administrativo individual no entraña su nulidad absoluta más que en ciertos casos. Abstracción hecha de estos casos excepcionales, la doctrina y la jurisprudencia de los Estados miembros no admiten más que una anulabilidad y revocabilidad. La emanación de un acto administrativo crea la presunción de su validez. Esta no puede ser debilitada más que por anulación o por revocación, en tanto que estas medidas son admitidas..."

Uniéndose en esto a la interpretación seguida en la mayoría de las legislaciones modernas según las cuales la ilegalidad parcial no entraña la revocabilidad del acto entero, a menos que éste quede privado de su razón de ser al suprimirse la parte ileagl, el Tribunal rechaza la tesis del carácter indisociable de los diversos elementos de las resoluciones.

Esta decisión se justifica también por el hecho que ha sido constatado antes <sup>113</sup> de que sólo los actos administrativos ilegales son revocables, quedando irrevocables los actos legales" (S. 12 julio 1957 citada) <sup>115</sup>.

Hay, por tanto, en el pensamiento del Tribunal una analogía entre la figura de la revocación (cuya posibilidad se prevé siempre por obra del mismo órgano que emanó el acto, a menos que hayan nacido derechos subjetivos), y la figura de la anulación de los actos ilegítimos; analogía derivada sobretodo de la identidad en el fin de los dos institutos, identidad que el Tribunal había ya reconocido en precedentes decisiones <sup>116</sup>.

Al acto ilegítimo siguen, por tanto, en el sistema de las Comunidades europeas, estas consecuencias:

a) la posibilidad de revocación en cualquier tiempo, salvo la tutela de los derechos subjetivos nacidos en base al acto;

b) la posibilidad de un pronunciamiento de nulidad, consecuencia de una impugnación en los plazos establecidos; en materia de plazos, el Tribunal ha afirmado el principio de que la perentoriedad de un plazo no puede extenderse por analogía, y, en consecuencia, el ejercicio de un recurso jerárquico no está sometido a plazo alguno: "Ningún texto aplicable al caso de autos prevé un plazo preclusivo ni para los recursos jerárquicos, ni para los recursos contenciosos. El Tribunal rechaza la tesis de la demanda según la cual un plazo de caducidad, similar al del art. 33 del Tratado y del art. 39 del Estatuto, debe aplicarse por vía de analogía" <sup>117</sup>;

c) la declaración ilegitimidad en vía incidental. De esta última previsión deriva la idoneidad del acto ilegítimo a producir consecuencias legítimas que no parezcan efecto directo: de la decisión general ilegítima no puede por tanto derivar una decisión individual legítima. Esto no excluye que a un acto ilegítimo se pueda vincular el nacimiento de derechos subjetivos.

En los pronunciamientos referidos el Tribunal ha contribuído indudablemente a delinear un sistema de la ilegitimidad material de los actos distinguiéndolo del sistema de pronunciamientos judiciales de nulidad de los mismos actos, y ha aclarado qué importancia tenía, en las relaciones entre los dos sistemas, la acción del sujeto legitimado. Y parece indudable que el haber admitido la posibilidad de declarar en vía incidental, la ilegitimidad de las resoluciones a que se vinculan otros actos de eficacia más particular, contribuye a suavizar el rígido sistema de los Tratados por el que la anulación de los actos ilegítimos tan sólo puede obtenerse ejercitando, en los plazos previstos, la acción precisa.

43—GASPARRI, "Appunti sulla Corte di Giustizia della CECA", *Riv. dir. proc.*, 1953, pp. 217-219 y 223-228.

44—BINDSCHIEDLER, "Rechtsfragen", p. 242; BOULOIS, *An fr.*, 1957, p. 233; HEYDTE, "Schumanplan", pp. 114-115; Institut, *La CECA*, p. 57; JAENICKE, "Die E. G. K. S.", pp. 744-747; KAISER, *AOCIECECA*, IV, pp. 325-326; KIESENWETTER, "Das Wirtschaftsrecht", p. 61; KLEFFENS, "De rechtsbescherming", p. 92; KOPELMANAS, "L'exercice", pp. 525-527; LAGRANGE, *Le caractère*, p. 10; MONACO, "La structure", p. 63; MUCH, "Die Amtshaftung", p. 24; PICCARDI, *AOCIECECA*, IV, pp. 306-307; REUTER, *La CECA*, p. 48; REUTER, "Le droit", pp. 20-21; VIRALLY, "La valeur", pp. 75 y 84-85; VISSCHER, *Le droit*, pp. 75-76.

45—STEINDORFF, *op. cit.*, p. 19; JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, p. 48.

46—MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, Milano, 1958, p. 41 ss.; sobre el punto de que el acto impugnado debe crear obligaciones respecto a sujetos externos al órgano que dictó el acto, vid. S. de 17 julio 1959, en asunto 20/58, en que se declara que no tiene naturaleza de decisión el acto en que un órgano orienta a las oficinas dependientes sobre el significado de vocablos técnicos usados en otras decisiones, pues tal acto determina obligaciones inmediatas sólo a cargo de los órganos a que va destinado; S. comentada por LUSSAN, *Journal de droit int.*, 1960, p. 550 ss.

"Ora è intuitivo che le raccomandazioni della CECA, se considerate sotto il profilo dell'obbiettivo che esse indicano, presentano, una natura giuridica che sostanzialmente coincide con quella delle **decisioni** e cioè con quelle degli atti obbligatori in senso proprio" (MALINTOPPI, le

raccomandazioni internazionale, p. 13). En el sentido de que la distinción entre decisión y recomendación presenta, a los fines de impugnabilidad, escaso relieve, vid. MATHIJSEN: "...toutes deux imposent des obligations aux destinataires, toutes deux constituant des normes applicables au sein de la Communauté" (*Le droit de la CECA*, La Haye, p. 60).

48—REUTER, "Les interventions de la Haute Autorité", *AOCIECECA*, V, p. 30.

49—*Rec.*, VI, p. 174; GORI, *Sui poteri d'investigazione dell'Alta Autorità della CECA*, p. 633 ss.

49 bis—*Rec.*, VI, 690-691.

50—*Rec.*, V, pp. 25-26.

51—*Rec.*, III, p. 223.

52—*Rec.*, III, 231.

53—MIGLIAZZA, *La Corte* nota 474.

54—*Rec.*, II, 225.

55—*Rec.*, II, 244-245.

56—*Rec.*, II, 224.

57—*Rec.*, III, 221-222.

58—*Rec.*, II, 87: "Se puede, sin embargo, tener dudas sobre esta solución, —dice GRASSETTI. El inciso en las mismas condiciones no puede ser interpretado (el Profesor de NOVA se ha pronunciado en este sentido) en el sentido de que las empresas, una vez que la existencia de la desviación de poder a su respecto se haya demostrado, tendrán el derecho de denunciar igualmente los otros medios de anulación; la anulación por otros medios de un acto ya anulado por desviación de poder no es concebible. Pero es preciso preguntarse si es admisible eliminar completamente del art. 33 el inciso en las mismas condiciones, lo que no parece posible. Y, habiendo sido resuelto negativamente este problema, queda por ver si no es posible encontrar otra solución que permita obtener una interpretación más satisfactoria, tanto desde el punto de vista literal como racional..." (*La Communauté et les entreprises*", pp. 83-90).

58—"En el plan teórico —escribe GRASSETTI—, dicha solución parece discutible: la noción de acto individual parece difícilmente separable de la de su destinatario; de otra parte, si las empresas y sus asociaciones están habilitadas para interponer recurso contra actos individuales de las que no son destinatarias, no se ve en realidad por qué, por el contrario, no han de estar habilitadas a formar recurso contra los actos generales, que puedan **les concerner** de la misma manera que pueden **les concerner** los actos individuales directamente destinados a terceros. Es preciso, sin embargo, reconocer que la orientación jurisprudencial recordada aquí responde a una exigencia práctica innegable: la de ampliar los casos de admisibilidad de recursos de empresas, y sobre todo recursos de asociaciones, con relación a lo que permitiría una interpretación más rigurosa del art. 33. Añadamos solamente que tal esfuerzo de interpretación no es naturalmente necesario, si se acoge la interpretación más amplia —defendida por GRASSETTI— que permite el recurso contra todas las decisiones y recomendaciones de la Alta Autoridad, en

- las que esté en juego un interés directo e inmediato de la empresa o asociación recurrente".
- 58—**Rec.**, II, 87.
- 58 bis—GRASETTI, "La Communauté et les entreprises", pp. 86-87.
- 59—**Rec.**, II, p. 350.
- 60—"Commentaires", **Annuaire français de droit internat.**, 1959, p. 381.
- 61—**Recueil**, IV, p. 286.
- 62—**Rec.**, IV, 416.
- 63—**Rec.**, IV 452.
- 64—**Rec.**, V, 112-113.
- 65—MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 290; MATHIJSEN, **op. cit.**, p. 59; las afirmaciones negadas en el texto son, en cambio, mantenidas por FAVARA, **op. cit.**, p. 555 ss.
- 66—MATHIJSEN, **op. cit.**, p. 58.
- 67—**Rec.**, II, 248.
- 68—MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 291.
- 69—Tratado, arts. 31 y 78, pf. 3, n. 2.
- 70—Tratado, arts. 35 y 40.
- 71—Sobre el problema de los reglamentos en las organizaciones internacionales en general, vid. MAYER-MALY, "Das Verhältnis zwischen Gesetz und Verordnung in der Rechtsgeschichte", **Archiv des öff. Rechts**, 1955, p. 171 ss.
- 72—JERUSALEM, **op. cit.**, p. 29 ss.; DUMON, "La formation de la règle de droit dans les Communautés européennes", **Revue int. droit comparé**, 1960, p. 80.
- 73—OPHULS, Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung, p. 693.
- 74—El Reglamento procesal, a cuyo través puede el Tribunal completar las disposiciones del Estatuto, a virtud del art. 44 de éste, queda fuera del control de legitimidad; con lo que el Reglamento queda en el mismo plano de los actos institutivos).
- 74—MATHIJSEN, **op. cit.**, p. 40; MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 292.
- 75—La Cour établit elle-même son règlement de procédure. Ce règlement contient toutes les dispositions nécessaires en vue d'appliquer et, en tant que de besoin, compléter le présent Statut"; ANTOINE, "La Cour", p. 221; DAIG, "Die vier ersten Urteile des C. E. C. K. S.", p. 371; MATHIJSEN, **Le droit**, pp. 14-15; RICHEMONT, **La Cour**, N° 102.
- 76—**Rec.**, II, 86; conclusiones del Abogado general, ROEMER, pp. 113-114.
- 77—CASSONI, "I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee", **Dir internaz.**, 1959, p. 428.
- 78—Arts. 32/4, 78/6, 88, último párrafo.
- 79—BENVENUTI, **Ordinamento della CECA**, I, p. 105.
- 80—SERENI, Le organizzazioni internazionali, p. 184.
- 81—MIGLIAZZA, **La Corte**, pp. 293-295.
- 82—Vid. texto N° 2, a), a').
- 83—Relazione al Convegno di studi sulla politica sociale della CEE, Roma mayo 1959; sobre la tesis de MONACO, vid. críticas de CUADRI, **Dir. internaz.**, 1959, p. 362, y MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 295.
- 84—**Europa en el mundo actual**, p. 134.

- 85—**La Corte**, pp. 295-296.
- 86—"Il ravvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale", **Riv. dir. internaz.**, 1959, p. 255.
- 87—Caratteri istituzionali, p. 33.
- 88—Sobre el poder general de decisión correspondiente al Consejo vid. las consideraciones de MONACO, nota anterior.
- 89—Tal principio fue puesto pronto de relieve por los comentadores del Tratado, p. ej., FLORIO, "Profilo giuridico della CEE", **La Comunità internazionale**, 1957, p. 67.
- 90—Tratados CEE y CA, arts. 148 y 118, respectivamente; CATALANO, **La CEE e l'Euratom**, Milano, 1957, p. 24.
- 91—MIGLIAZZA, Il fenomeno della organizzazione, p. 56 ss.; SERENI, Le organizzazioni internazionali, p. 222.
- 92—Tratados CEE y CA, arts. 189 y 161, respectivamente, ambos en su pf. 3º.
- 93—MONACO, Lezioni di organizzazione internazionale. Torino, 1957, p. 301 ss.
- 94—MIGLIAZZA, Il fenomeno dell'organizzazione", p. 67 ss.
- 95—CATALANO, "Fuentes del Derecho comunitario", **Europa en el mundo actual** pp. 135-136.
- 96—Vid. **supra**, N° 2, a), a').
- 97—"La formation", p. 281; Die Gerichtsbarkeit, p. 167, respectivamente.
- 98—MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 298.
- 99—"Sulla competenza a stipulare degli organi di unioni", **Comunicazioni e studi**, VII, 1955, p. 144 ss.
- 100—Caratteri istituzionali, p. 47.
- 101—Una exacta visión del problema de la distinción entre actos que entran en el ámbito de una comunidad supranacional y actos que exceden de ella, se tiene en SCHULE, "Grenzen der Klagebefugnis vor dem Montangerichtshof", en **Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völ-kerrecht**, en **Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völ-kerrecht**, 1955, p. 227 ss.; sobre la capacidad para contraer acuerdos en relación al Euratom, vid. las observaciones de ARANGIO-RUIZ, (Saetano), "Il Trattato Euratom e l'accordo nucleare Italia-Stati Uniti", en **Atomo, Petrolio, Elettività**, aprile 1959; y respecto a la CEE, CASESE, "Le relazioni internazionali della CEE", en **La Comunità internazionale**, 1960, p. 471 ss.; para la CECA, "La personalità jurídica de la CECA dans les relations internationales", en **Annuaire français de dr. int.** 1959, p. 714 ss.; sobre el posible control de los actos internos de las Comunidades europeas que persiguen una política económica frente a los terceros Estados, GASPARRI, "L'eccesso di potere nel diritto della CECA", **Riv. trim. dir. public.**, 1957, p. 819 ss.
- 102—Sobre las relaciones entre los tratados y los ordenamientos internos vid. KAUFMANN, "Traité international et loi interne", **Riv. dir. int.**, 1958, p. 369 ss.
- 103—Vid. **supra**, N° 19.
- 104—MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 299.
- 105—"Die Gerichtsbarkeit im E. W. G. und Euratom", **Archiv des öff. Recht** 1958, p. 167.
- 106—Sobre cooperación entre Comisión y otros órganos, estatales o no, ope-

- rantes en el ámbito de las Comunidades, MIGLIAZZA, "Sulla funzione della Corté di giustizia", p. 558 ss.
- 107—Discurso pronunciado el 31 marzo 1957, *Riv. trim. dir. e proc. civile*, 1957, p. 685.
- 108—SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1960, p. 555 ss.
- 109—MIGLIAZZA, *La Corte*, p. 300.
- 110—Texto refundido de la ley española de régimen jurídico de la Administración del Estado, art. 1º.
- 111—BENVENUTI, "Funzione amministrativa, procedimento, processo", *Riv. dir. publ.*, 1952, p. 118 ss.
- 111 bis—HALLSTEIN, "Problèmes constitutionnels de la C. E. S.", *Bulletin de la C. E. E.*, novembre 1962, p. 9.
- 112—MIGLIAZZA, *La Corte*, pp. 301-302.
- 113—S. 12 julio 1957 (autos acumulados 7/56 y 3-7/57), *Rec.*, III, 114-16.
- 114—Vid. notas 47 y 48, *supra*.
- 115—S. 12 julio 1957, citada: *Rec.* III, 122.)
- 116—El Abogado general, LAGRANGE, concluía así a este respecto: "Pensamos que conviene aquí referirse a la distinción, tradicional en Derecho administrativo, entre las decisiones legalmente tomadas y las decisiones ilegales.
- Es, en efecto, de principio que las decisiones **individuales**, cuando son conformes a la ley, no pueden ser objeto de retirada: los que son objeto de ellas tienen pues de estas decisiones un derecho **subjetivo** cuyo respeto tienen derecho a exigir. Es lo que distingue estas decisiones de los actos de carácter reglamentario o legislativo que, salvo disposiciones contrarias, son aplicables de pleno derecho a los agentes en funciones, sin que estos últimos sean admitidos a invocar "derechos" subjetivos pretendidamente adquiridos bajo el imperio de la legislación o reglamentación anterior; basta que estos actos no tengan efecto retroactivo, siguiendo los principios generales. Así, p. ej., una nueva escala de salarios, incluso menos elevada, un nuevo límite de edad, incluso más bajo, serán aplicables a los funcionarios en activo el día de la entrada en vigor del acto fijando esta escala de salarios o este límite de edad. Por el contrario, una decisión individual (p. ej., un nombramiento, un anticipo) crea un derecho adquirido a su mantenimiento desde el día en que es perfecta, desde que ha sido legalmente tomada.
- Esta solución, que responde a la necesidad de asegurar la estabilidad de las relaciones jurídicas y corresponde, en el orden de las relaciones unilaterales de derecho público, a los efectos del contrato en las relaciones plurilaterales, es común a los principios del Derecho de nuestros seis países.
- Más delicada es la cuestión de la retirada de las decisiones individuales ilegales. En Francia, en virtud de una jurisprudencia completamente constante —se podría decir clásica— del Consejo de Estado, la retirada de las decisiones individuales habiendo creado derechos es posible cuando son ilegales, pero solamente en el plazo del recurso contencioso y, si se ha interpuesto recurso, hasta que se dicta Sentencia... Notemos que entre los países de la Comunidad, parece ser Francia el único en el que la revocación del acto ilegal está limitado al plazo del

recurso contencioso. En Alemania, la inviolabilidad de los derechos adquiridos de los funcionarios había sido solemnemente consagrada por la Constitución de Weimar (art. 129) y está generalmente mirada como uno de los principios tradicionales: a los que el art. 33, pf. 5, de la Ley fundamental somete expresamente la elaboración del derecho de la función pública: han sido consideradas atentatorias: a los derechos adquiridos de los funcionarios las medidas de **carácter retroactivo** tocando, p. ej., la clasificación de grado<sup>114</sup>. Pero si los actos administrativos que han creado derechos no pueden ser discrecionalmente anulados, su revocación puede dictarse en algunos casos, y especialmente cuando el acto contraviene una prescripción legal imperativa o es dictado en un procedimiento irregular (p. ej., falta de dictamen conforme de una Autoridad cuyo acuerdo estaba requerido), y el hecho de que derechos subjetivos con carácter de derecho público deriven de un acto administrativo (p. ej., nombramiento, clasificación de grado, etc.) no se opone a la revocación de este acto ni carece de base legal<sup>115</sup>.

El Tribunal tendrá que juzgar si, el día en que el plazo general instituido por la aplicación del art. 58 sea aplicable (lo es ahora), entiende construir una jurisprudencia protectora de los derechos adquiridos de los funcionarios e inspirada en la jurisprudencia francesa. Por el momento, todo lo que estaríamos tentados personalmente de admitir es la idea de un **plazo razonable**: sería, en efecto, chocante para la equidad permitir a una Administración volver sobre situaciones adquiridas, incluso ilegales, que han producido sus efectos durante numerosos meses, quizá años. En tal idea coincidimos con FISCHBACH<sup>116</sup>".

- 113—S. 12 julio 1957, en autos acumulados 7/56 y 3-7/57 (*Rec.*, III, 114-116).
- 114—Tribunal federal, Gran Senado, 11 junio 1952, *Neue Juristenzeitung*, 52-933 pf. 86 de la ley de 14 julio 1953 sobre el estatuto de los funcionarios federales.
- 115—Tribunal administrativo de Hesse, 2 diciembre 1949, DVBL, 50-681.
- 116—*Commentaire sur le statut des fonctionnaires fédéraux*, 1954, p. 137.
- 117—En la S. de 12 diciembre 1956 (asunto 10/55), el Tribunal afirmó el principio por el que la perentoriedad de un plazo no puede extenderse por analogía; en consecuencia, el ejercicio de un recurso jerárquico no está sometido a plazo alguno. (*Rec.*, II, 384; conclusiones de LAGRANGE, pp. 398-399.