

LOS RECURSOS DE ANULACION EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Dr. Jesús Pellicer Valero

- I— 1. Amplitud de atribuciones del Tribunal de las Comunidades.
2. Normativa del recurso de nulación en los Tratados de Roma.
3. Normas reguladoras en el Tratado de la CECA.
4. La nulación en el ordenamiento de la CECA y en los ordenamientos estatales.
5. Necesidad de la fiscalización de los actos de las Instituciones comunitarias.
6. Consecuencias de la fiscalización jurisdiccional.
7. Fiscalización jurisdiccional típica.
8. Analogías del recurso de nulación en las tres Comunidades.
9. Principales diferencias.
10. Admisibilidad **ratione materiae**.
11. Problemas comunes en los tres ordenamientos: 1º Actos administrativos y actos de Derecho privado.
12. 2º Actos-presupuesto y actos-consecuencia.
13. 3º Actos políticos
14. 4º Omisiones.

1. Un análisis de los diversos motivos de jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas muestra cuán vastas y diferentes entre sí son sus atribuciones; sólo a un observador que trata de establecer un paralelo con la Comunidad estatal, pueden parecer singularmente restringidas sus funciones, concepción, sin embargo, notablemente difundida ¹. En realidad, el ámbito de acción del Tribunal es bastante extenso, y su eficacia tanto mayor cuanto la estructura del órgano jurisdiccional de las Comunidades está concentrada y centralizada, contrariamente a lo que ocurre en los Estados modernos, cuya organización jurisdiccional está caracterizada por la pluralidad y la descentralización.

En cualquier aspecto de su actividad, el Tribunal cumple, sin embargo, una misma función. "La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité" ². No existe, por tanto un campo en el que la acción del Tribunal sea más intensa que en otros para la actuación de los principios institucionales del sistema. Por ello, es totalmente equivocada la concepción —apuntada, más que desarrollada por muchos escritores— que ve en el pronunciamiento de anulación de los actos ilegítimos de los órganos de las Comunidades, la actividad típica del Tribunal.

En realidad, los pronunciamientos de anulación tienen igual eficacia y desarrollan la misma función que cumplen todos los demás pronunciamientos dictados por el Tribunal Común. Ciertamente que, en la actividad del Tribunal, los pronunciamientos de anulación de actos ilegítimos no sólo han tenido, hasta ahora, una importancia numéricamente preponderante, sino que se ha podido notar una tendencia del Tribunal a construir los esquemas de su propia competencia y los modos del proceso sobre el modelo de las acciones de anulación ³.

2. El recurso de anulación contra los actos del Ejecutivo —es decir, esencialmente, de la Alta Autoridad cuando se trata de la CECA, y de la Comisión o del Consejo cuando se trata de la CEE o de la CEEA—, no obedece a reglas absolutamente idénticas, según que se trate de la primera o de las dos últimas Comunidades:

a) Son exactamente iguales los textos de los siguientes artículos de los Tribunales de Roma:

a') Arts. 173 de la CEE y 146 de la CA: "La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. A cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent Traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

Les recours prévus au présents article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance".

b) Arts. 174 de la CEE y 147 de la CA: "Si le recours est fondé, la Cour de Justice déclare nul et non avenu l'acte contesté.

Toutefois, en ce qui concerne les règlements, la Cour de Justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs".

c') Arts. 175 de la CEE y 148 de la CA: "Dans le cas où, en violation du présent Traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de Justice en vue de faire constater cette violation.

Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de Justice dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis".

d') Los arts. 176 de la CEE y 149 de la CEEA: "L'institution dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire su présent Traité, est tenue de prendre las mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice.

Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 215 (188) alinéa 2".

e') Los arts. 184 de la CEE y 156 de la CEEA: "Nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 173 (146) alinéa 3, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement du Conseil ou de la Commission, se prévaloir des moyens prévus à l'article 173 (146) alinéa 1, pour invoquer devant la Cour de Justice l'inapplicabilité de ce règlement".

f') Los arts. 185 de la CEE y 157 de la CA: "Les recours formés devant la Cour de Justice n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour de Justice peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué".

g') Los arts 186 de la CEE y 158 de la CA: "Dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de Justice peut prescrire les mesures provisoires nécessaires".

b') En cambio, no existe más que un paralelismo imperfecto entre las disposiciones siguientes del Tratado de la CECA y las que acabamos de citar:

a) "La Cour est compétente pour se prononcer sur les recours en annulation pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés contre les décisions et recommandations de la Haute Autorité par un des Etats membres ou par le Conseil. Toutefois, l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques en vue de laquelle sont intervenues les dites décisions ou recommandations, sauf s'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu d'une manière patente les dispositions du Traité ou toute règle de droit relative à son application.

Les entreprises ou les associations visées à l'article 48 peuvent former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions et recommandations individuelles les concernant ou contre les décisions et recommandations générales qu'elles estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard.

Les recours prévus aux deux premiers alinéas du présent article doivent être formés dans le délai d'un mois à compter, suivant le cas, de la notification ou de la publication de la décision ou recommandation" (art. 33).

b) "Dans le cas où la Haute Autorité, tenue par une disposition du présent Traité ou des règlements d'application de prendre une décision ou de formuler une recommandation, ne se conforme pas à cette obligation, il appartient, selon le cas, aux Etats, au Conseil ou aux entreprises et associations de la saisir.

Il en est de même dans le cas où la Haute Autorité, habilitée par une disposition du présent Traité ou des règlements d'application à prendre une décision ou à formuler une recommandation, s'en abstient et où cette abstention constitue un détournement de pouvoir.

Si, à l'expiration d'un délai de deux mois, la Haute Autorité n'a pris aucune décision ou formulé aucune recommandation, un recours peut être formé devant la Cour dans un délai d'un mois contre la décision implicite de refus qui est réputée résulter de ce silence". (art. 35).

"Lorsqu'un Etat membre estime que, dans un cas déterminé, une action ou un défaut d'action de la Haute Autorité est de nature à provoquer dans son économie des troubles fondamentaux et persistants, il peut saisir la Haute Autorité.

Celle-ci, après consultation du Conseil, reconnaît, s'il y a lieu, l'existence d'une telle situation et décide des mesures à prendre, dans les conditions prévues au présent

Traité, pour mettre fin à cette situation tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté.

Lorsque la Cour est saisie d'un recours fondé sur les dispositions du présent article contre cette décision ou contre la décision ou contre la décision explicite ou implicite refusant de reconnaître l'existence de la situation ci-dessus visée, il lui appartient d'en apprécier le bien-fondé.

En cas d'annulation, la Haute Autorité est tenue de décider, dans le cadre de l'arrêt de la Cour, des mesures à prendre aux fins prévues au deuxième alinéa du présent article". (art. 37).

c) "En cas d'annulation, la Cour renvoie l'affaire devant la Haute Autorité. Celle-ci est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision d'annulation. En cas de préjudice direct et spécial subi par une entreprise ou un groupe d'entreprises du fait d'une décision ou d'une recommandation reconnue par la Cour entachée d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté, la Haute Autorité est tenue de prendre, en usant des pouvoirs qui lui sont reconnus par les dispositions du présent Traité, les mesures propres à assurer une équitable réparation du préjudice résultant directement de la décision ou de la recommandation annulée et d'accorder, en tant que de besoin, une juste indemnité.

Si la Haute Autorité s'abstient de prendre dans un délai raisonnable les mesures que comporte l'exécution d'une décision d'annulation, un recours en indemnité est ouvert devant la Cour" (art. 34).

d) "La Haute Autorité, avant de prendre une des sanctions pécuniaires ou de fixer une des astreintes prévues au présent Traité, doit mettre l'intéressé en mesure de présenter ses observations.

Les sanctions pécuniaires et les astreintes prononcées en vertu des dispositions du présent article peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Les requérants peuvent se prévaloir, à l'appui de ce recours, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'art. 33 du présent Traité, de l'irrégularité des décisions et recommandations dont la méconnaissance leur est reprochée" (art. 36).

e) "Les recours formés devant la Cour n'ont pas d'effet suspensif.

Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de la décision ou de la recommandation attaquée.

Elle peut prescrire toutes mesures provisoires nécessaires" (art. 39).

4. En el ámbito de la CECA —por ser más escasas las contribuciones utilizables en relación a las otras dos Comunidades—, se efectúa casi siempre la calificación de las acciones y resoluciones de anulación de los actos ilegítimos, asimilándolas a las producidas en el ámbito contencioso-administrativo de los Estados ⁴, lo que no parece totalmente exacto:

La anulación de los actos de los órganos institucionales en el ámbito de una comunidad internacional particular responde, en efecto, al mismo tiempo, a la exigencia de asegurar la concreta afirmación de los principios de derecho en las relaciones sociales, y a la exigencia de asegurar un control jurisdiccional sobre el desarrollo de la actividad de los demás órganos. En cambio, en muchas organizaciones estatales se provee a estos mismos fines de dos modos distintos, esto es, mediante la actividad de los órganos jurisdiccionales y mediante la actividad de los órganos de la justicia administrativa dirigida a la anulación de los actos viciados.

Pero así como el carácter de comunidad de derecho, propio de los Estados modernos y de los entes internacionales, aparece en unos y otros de modo profundamente distinto, en cuanto en los Estados es el resultado de una acción lenta y fatigosa, mientras en los entes internacionales es connatural y contemporáneo a su nacimiento, del mismo modo el principio del control de anulación de los actos administrativos ha sido alcanzado en las comunidades estatales en época relativamente tardía ⁵, y siempre de modo parcial; mientras que en las organizaciones internacionales se ha afirmado como una exigencia connatural con la vida misma de comunidad, condicionada en cuanto a su existencia a la eficacia de un Tratado internacional, lo que no impide que los modos concretos de realización de un control judicial sobre los actos de los órganos de los entes internacionales se haya podido disponer, en líneas generales, con dificultad ⁶.

En las comunidades europeas el reexamen de los actos ilegítimos viene, actuando, inmediatamente y con notable amplitud, habiéndose sostenido cuando la elaboración del Tratado de París, que sólo un control semejante podría permitir actuar el respeto de los principios jurídicos del sistema comunitario ⁷. Es natural, por tanto, que en la CECA el control de legitimidad haya asumido una amplitud mucho mayor que la alcanzada en el ámbito de los ordenamientos estatales, y que tal aspecto se haya conservado y reforzado en las dos Comunidades más recientes.

5. El control de legitimidad sobre los actos de las Instituciones de las Comunidades europeas parece necesario, en primer lugar,

para asegurar la observancia de los principios institucionales en interés de los Estados miembros que, habiendo renunciado al ejercicio de una parte de sus poderes en favor de los ordenamientos de las Comunidades, pretenden interpretar restrictivamente esta renuncia. Bajo este perfil, el control tiende a impedir que los órganos de los entes internacionales se excedan en las funciones a ellos atribuidas, cuyo ámbito debe entenderse en sentido restringido.

En segundo lugar, el control sobre los actos así como sobre las omisiones, tiende a asegurar que el funcionamiento de los órganos se produzca en los modos y formas fijados en los Tratados institutivos, a fin de que sean alcanzados los fines institucionales de las Comunidades. El control jurisdiccional así aplicado permite a los Estados renunciar a un control directo efectuado por medio del órgano que constituye el puente de paso entre ellos y las comunidades, o sea, el Consejo; lo que constituye una expresión fundamental en el campo procesal del carácter de las Comunidades europeas, como Comunidades de derecho que tienen plena autonomía y fines propios.

En tercer lugar el control jurisdiccional tiende, garantizando el recto funcionamiento de los órganos de las comunidades, a tutelar los intereses de las personas físicas y jurídicas que a las Comunidades vienen sometidas y a cuyo respecto tienen atribuidos poderes inmediatos. La actuación de semejante control permite a los Estados miembros renunciar a formas directas de tutela de sus ciudadanos frente a las organizaciones; como observa SERENI ⁸, no es inconcebible que pueda convenirse eventualmente la forma de protección diplomática por parte de los Estados a favor de sus súbditos que sean víctimas de denegación de justicia por parte de organizaciones internacionales, pero nótese, sin embargo, que, mientras los Estados miembros tienen poder de acción para tutela de sus súbditos en el ámbito de la organización internacional que ha cometido un ilícito, regularmente no tiene un Estado tal poder para protección de sus súbditos en el ámbito interno de un Estado exterior. La situación del Tribunal Común permite también a los Estados miembros renunciar al control que podrían ejercer en forma distinta a través de la acción del Consejo.

El control de anulación se propone, por último, el fin de asegurar el equilibrio entre los distintos órganos que operan en el interior del ente ⁹.

6. Tres son las consecuencias que derivan de la peculiaridad del modo en que se actúa el control jurisdiccional sobre los actos de los órganos de las Comunidades europeas en relación a sus fines.

relieve y concretamente exista en el ordenamiento de la Comunidad (pues sólo se puede insistir en el recurso en tanto que perdure el interés en la anulación ¹⁷), y a cuyo titular venga atribuido un específico poder de accionar.

8. En las tres Comunidades, existe recurso de anulación contra un acto con fuerza obligatoria de un órgano del Ejecutivo (Alta Autoridad, Comisión o Consejo), y en los tres casos está abierto el recurso a los estados miembros, a otro órgano del ejecutivo y, en medida más restringida, a las personas privadas. Igualmente puede ejercerse en ciertos casos de carencia y puede tomar la forma de una acción o de una excepción.

Los tres Tratados prevén cuatro medios de anulación: incompetencia, violación de formas sustanciales, violación del Tratado o de regla de Derecho relativa a su aplicación ¹⁸. El recurso no tiene efectos suspensivos más que excepcionalmente, incluso cuando se trata del recurso de un Estado fundado en el art. 88 del Tratado de la CECA ¹⁹, como declaró el Tribunal en la Sentencia dictada el 8 de marzo de 1960 en el asunto 3/59 promovido por el Gobierno de la República Federal Alemana ²⁰. Pero puede entrañar medidas provisionales. En caso de estimarse, lleva a la anulación total o parcial del acto incriminado o a la comprobación de la carencia. Si el organismo contra el que se ha recurrido no se inclina y toma las medidas necesarias, en caso de anulación, puede obtenerse una indemnización.

9. Algunas de las principales diferencias se deben a la distinta estructura de las tres Comunidades. En la CEE y en la CA, por ser el Ejecutivo más claramente **bicéfalo**, los recursos abiertos a los particulares pueden ejercerse contra los actos del Consejo y los de la Comisión; en la CECA no pueden ejercerse más que contra la Alta Autoridad. Asimismo el recurso de una Institución contra otra está más ampliamente abierto a la Institución **superior**, el Consejo, en la CEE y en la CA que en la CECA. En cambio, existe en esta última un recurso de los Estados miembros o de la Alta Autoridad contra la Asamblea, que no existe en las otras dos Comunidades.

Otras diferencias parecen debidas, sobre todo, a un progreso técnico realizado gracias a la experiencia adquirida por el funcionamiento del Tribunal y bajo la influencia de los comentarios doctrinales.

Los Tratados CEE y CA prevén recursos contra los **actes** de las Instituciones en litigio y no solamente contra las **décisions ou recommandations**. Igualmente prevén recursos privados de las personas físicas o morales, y no solo de las empresas o asociaciones de empresas calificadas como de la jurisdicción de la Comunidad. Igualmente

también la vía de la excepción está abierta más ampliamente y el poder jurisdiccional del Tribunal dejado a las normas habituales. Y el plazo normal del recurso se ha extendido de uno a dos meses.

Ciertamente hubiese sido deseable una armonización completa, siempre que lo permitieran las diferencias de estructura; se hubiera podido hacer en el **Convenio relativo a las Instituciones comunes**, y es lamentable que no se haya intentado, aunque inevitablemente, de hecho, las jurisprudencias tenderán a reaccionar una sobre otra y a unificarse. Mientras tanto, es preciso tener mucho cuidado en distinguir cada vez las disposiciones que se derivan de la CEE y de la CA, de una parte, y las referentes a la CECA, de otra.

Notemos, en fin, algunas particularidades del recurso de anulación expresamente previstas en los Tratados; las excepciones conciernen principalmente a la extensión del contencioso de anulación, como, p. ej., actos que no emanan del poder ejecutivo o demandantes que no son obligatoriamente de la jurisdicción de la Comunidad.

10. Existe en los tres Tratados cierta interferencia entre la admisibilidad **ratione materiae** y la admisibilidad **ratione personae**; p. ej., los recursos privados no son posibles, salvo excepción, más que contra las decisiones que les conciernen individualmente. Sin embargo, la distinción es posible.

La admisibilidad **ratione materiae** tiene en cuenta el origen, naturaleza y forma del acto impugnado.

En las Comunidades europeas la acción de anulación es ejercitable no contra todo acto de los órganos institucionales, sino contra determinada clase de actos, amplios y de gran relieve ²¹. Existe, por tanto, toda una zona de actividad respecto a la cual no es posible ejercer un concreto control jurisdiccional. A este propósito ha declarado la jurisprudencia del Tribunal cómo una acción tendiente a la anulación de un acto sólo es proponible si el acto presenta ciertos requisitos formales que permiten encajarlo en las clases previstas por las normas del Tratado:

“si entre éstas (las condiciones puestas por el Tratado), algunas son formalidades que no pueden afectar la naturaleza o existencia del acto, la motivación de un **avis** no solamente está prescrita por los arts. 5, 15 y 54, pf. 1, del Tratado, sino que constituye un elemento esencial, constitutivo, de tal acto. De tal suerte que la falta de motivación supone la inexistencia del acto” (S. 10 diciembre 1957, autos acumulados 1 y 14/57 ²²).

Algunos comentaristas —DOULOIS, p .ej. ²³— han sostenido que el Tribunal, primeramente inclinado “a cierta indiferencia en materia de forma de los actos, con esta Sentencia había mudado de criterio. La verdad es, como dice —MIGLIAZZA ²⁴— que el Tribunal ha observado que le viene atribuído poder de juzgar respecto a determinadas acciones que encuentran en la norma un supuesto legal; y que cuando el caso propuesto no se puede reconducir a un supuesto de la norma, la demanda **est irrecavable faute d’objet. l’acte qu’elle attaque étant légalment inexistant** ²².

11. En la determinación de los actos que pueden ser objeto de una acción de anulación son distintos los principios acogidos en la CECA y en las dos Comunidades posteriores. Sin embargo, algunos problemas son comunes a los tres entes, y pueden, por ello, examinarse juntamente.

En primer lugar, procede determinar si, respecto a las acciones de anulación, existe diferencia entre los actos de los órganos institucionales que tienen un carácter privado y los actos que tienen carácter público. Ninguna indicación existe a este propósito en los textos de los Acuerdos institutivos, y es imposible utilizar de algún modo los principios que se actúan en los ordenamientos estatales. En estos últimos, en efecto, se distingue entre acto privado de la administración pública y el acto que ésta realiza usando su propio poder de imperio, o sea, el acto administrativo verdadero y propio: Mientras el acto administrativo es siempre impugnabile, el acto de derecho privado no es impugnabile en sí —mientras se puede recurrir contra la voluntad de la Administración pública que normalmente lo precede—, y constituye un acto subsistente por sí ²⁵. Tal disciplina viene acogida en los ordenamientos estatales porque en ellos la justicia administrativa tiene el fin de tutelar al privado contra el uso ilegítimo que la Administración pública haga de su poder de **imperium**, mientras la impugnabilidad de los actos en las Comunidades europeas responde sobre todo a la exigencia de tutelar el carácter jurídico.

No parece posible, por tanto, distinguir entre actos administrativos propiamente dichos y actos negociales o de derecho privado, en cuanto en las Comunidades europeas no existen los presupuestos por los que en algunos ordenamientos estatales se distingue entre el contencioso-administrativo y la jurisdicción ordinaria, a cuyo control están siempre sometidos los actos negociales de la Administración pública. Por ello ha declarado la doctrina, basándose en una interpretación literal del Tratado de la CECA, que el concepto de acto impugnabile ante el Tribunal Común no debe deducirse en mo-

do alguno del concepto más limitado de acto administrativo cual viene entendido por los ordenamientos estatales.

Tal afirmación ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal que ha puesto en evidencia cómo la acción de la anulación corresponde respecto de cualquier decisión o recomendación obligatoria cuyos efectos incidan sobre un interés relevante en el ordenamiento comunitario ²⁶. En SS. de 16 julio ²⁷ y 29 noviembre 1956 ²⁸ y 17 julio 1959 (autos acumulados 32-33/58) ²⁹, el Tribunal estima impugnables las actuaciones de decisiones generales efectuadas por la Alta Autoridad en base a un criterio ya afirmado en una resolución interna.

La imposibilidad de distinguir entre actos administrativos propiamente dichos y actos negociales, viene confirmada por un examen de los trabajos preparatorios de la CECA. De las actas del Comité de juristas se pueden sacar precisos argumentos para convalidar la tesis de que son impugnables todos los actos negociales de la Alta Autoridad (p. ej., la concesión de un préstamo a una empresa), a través de los cuales se ejercen las funciones institucionales del órgano. Los citados trabajos vienen utilizados por los intérpretes —STEINDORFF ³⁰— para sostener que se debía limitar el ámbito de los actos impugnables a los actos que presenten el doble requisito de la eficacia jurídica y del ejercicio de un poder (**Machtausübung**), lo que no parece exacto a MIGLIAZZA ³¹, sea porque el paso utilizado le parece quiere comprender en los actos impugnables todos los actos cuyo objeto entra en los fines institucionales del órgano, sea por un argumento de carácter sistemático.

En efecto, las Comunidades europeas tienen fines bien delimitados y, por tanto, a sus órganos se atribuyen en ámbitos bien precisos, poderes y facultades también respecto a situaciones cuyos sujetos se encuentran en un plano de igualdad. Por este motivo no se plantea, a propósito de los actos de los órganos de las Comunidades, el problema de atribuir una tutela jurisdiccional-administrativa solamente a los actos en que el órgano ejerce un poder de imperio, como ocurre, en cambio, en muchos Estados modernos en que la tutela del ciudadano frente a la Administración pública es distinta, según se encuentre en condiciones de igualdad o de desigualdad.

12. De análogo modo parece debe resolverse el problema de si son impugnables solamente los actos iniciales de los órganos de las Comunidades, o también los actos sucesivos ligados a aquéllos. El problema presenta particular interés en relación a los vicios de ac-

tos que son el presupuesto de otros actos, aun no teniendo respecto de éstos una mera función preparatoria. ³².

En las Comunidades europeas la solución del problema está indicada por una jurisprudencia constante en el ámbito de la CECA, cuyas afirmaciones pueden extenderse sin más a todos los casos de actos presupuestos y de actos consiguientes. En efecto, el Tribunal ha mantenido que la impugnación de un acto permite al Juez examinar, en vía incidental, la existencia de vicios en el acto más general que constituye el presupuesto del acto impugnado. ³³. De este modo ha sido posible superar las excepciones de caducidad del plazo y, en algunos casos, las excepciones de defecto de legitimación oponibles al recurso contra el acto presupuesto; mientras se ha declarado que el pronunciamiento incidental no conlleva la anulación de este acto en cuanto la anulación pueda afectar sólo al acto consecuencia del primero:

“Considerando que el art. 36 del Tratado prevé que, en apoyo de un recurso contra una decisión de la Alta Autoridad infligiendo sanciones pecuniarias o **astreintes**... pueden valerse los actores, en apoyo de este recurso, en las condiciones previstas en el pf. 1º del art. 33, de la irregularidad de las decisiones y recomendaciones cuyo desconocimiento se les reprocha; —considerando que no hay lugar de tener esta disposición del art. 36 por una reglamentación especial, aplicable sólo al caso de sanciones pecuniarias y **astreintes**, sino como la aplicación de un principio general, del que el art. 36 prevé la aplicación al caso particular de un recurso de plena jurisdicción; —considerando que no podría encontrarse en la mención expresa que figura en el art. 36 un argumento excluyendo por el contrario la aplicación de la regla enunciada en los casos en que no haya sido expresamente enunciada, habiendo decidido el Tribunal en su Sentencia Nº 8/55 que una argumentación al contrario no es admisible sino cuando ninguna otra interpretación resulte adecuada y compatible con el texto, el contexto y su finalidad; —considerando que cualquier otra decisión haría difícil, sino imposible, el ejercicio de los derechos de recurso acordados a las empresas y asociaciones citadas en el art. 48, pues les obligaría a buscar en toda decisión general, desde su ubicación, las disposiciones que pudieran eventualmente producirles daño ulteriormente o ser consideradas como afectadas de desviación de poder a su respecto; —que les incitaría a dejarse condenar a las sanciones pecuniarias o **astreintes** previstas en el Tratado para el poder, a beneficio del art. 36, poner en litigio la irregularidad de las de-

cisiones y recomendaciones generales cuyo desconocimiento se les reprocha; —considerando que la facultad para un demandante de valerse, después de expirado el plazo previsto en el último pf. del art. 33, en apoyo de un recurso contra una decisión individual, de la irregularidad de las decisiones y recomendaciones generales sobre las que se funda la decisión individual no puede conducir a la anulación de la decisión general, sino solamente de la decisión individual que en ellas se funda; —considerando que los Tratados instituyendo la CEE y el Euratom adoptan expresamente un punto de vista análogo al estipular, respectivamente, en sus arts. 184 y 156 que...; —que este encuentro, sin constituir argumento determinante confirma el razonamiento antes enunciado mostrando que igualmente se ha impuesto a los redactores de los nuevos Tratados; —considerando que la anulación de una decisión individual fundada en la irregularidad de las decisiones generales de que ella es extraída no afecta los efectos de la decisión general más que en la medida en que éstos se concretan en la decisión individual anulada; —que contra una decisión individual concerniéndole, todo demandante está fundado para invocar los cuatro medios de anulación citados en el primer pf. del art. 33; —que, en estas condiciones, nada se opone a que, en ocasión de un recurso contra una decisión individual, la actora esté fundada para invocar, para poner en litigio la irregularidad de las decisiones y recomendaciones generales sobre las que se funda la decisión individual, los cuatro medios de anulación enumerados en el art. 33, pf. 1º”. (SS. 12 junio 1958, asunto 15/57 ³⁴; 13 junio 1958, asunto 9/56 ³⁵ y asunto 10/56 ³⁶.

En la CECA, el Tribunal ha deducido el principio, de una interpretación extensiva, bastante dudosa ³⁷, del Tratado institutivo. En base a las mismas premisas, se admite el reexamen de una resolución interna de la Alta Autoridad tendiente a interpretar una decisión general como base de impugnación de una decisión individual:

“Considerando que, según la constante jurisprudencia del Tribunal, la empresa que ataque una decisión individual está habilitada a promover la excepción de ilegalidad contra las decisiones generales que constituyen su base; —que las partes están de acuerdo en el hecho de que la carta de la C. P. F. I. (Caja de perecuación de chatarras importadas) del 12 mayo 1958 y la decisión implícita de rechazo del 1º junio 1958 están basadas en los principios enunciados en las cartas precitadas de la Alta Autoridad; que, en efecto, ello es manifiestamente así; que conviene, pues, e-

xaminar si esas cartas constituyen decisiones" (S. 17 julio 1959, autos acumulados 32-33/58) ³⁸.

Como hemos visto citado en las SS. antes transcritas, en las Comunidades Económica y Atómica se ha acogido expresamente una aplicación particular del principio en los arts. 184 y 156, respectivamente ³⁹. Indudablemente se ha acogido la solución más consonante a las exigencias del sistema jurisdiccional de una comunidad de derecho y análoga a la que se afirma en la jurisprudencia americana por la que un acto viciado no puede producir efecto útil alguno, aunque no se impugne tempestivamente.

13. Otra cuestión interesante se refiere a la posibilidad de construir una categoría de actos políticos que no pueden ser objeto de impugnación. Si es verdad que en el Derecho de las Comunidades los actos de algunos órganos están sujetos a un número de impugnaciones menor que los actos de otros órganos, parece imposible construir, en el ámbito de los actos realizados por un mismo órgano, dos categorías distintas, en base a un pretendido carácter político de éstos. En las Comunidades europeas no es posible, en efecto, configurar una actividad política distinta de la administrativa, como en cambio es posible hacer respecto de los ordenamientos estatales ⁴⁰.

14. Por último parece observar que no parece ejercitable un recurso ordinario contra los actos de los órganos que se concretan en comportamientos negativos, y esto porque contra las omisiones de los órganos está prevista expresamente una tutela especial. Sin embargo, en este campo es distinta la situación en las tres Comunidades: mientras el esfuerzo realizado por la doctrina para inscribir los recursos contra las omisiones de la Alta Autoridad, previstos en el art. 35 del Tratado de la CECA, en la categoría de recursos para anulación de los actos, es acogible sin más en la CEE y CA, las sanciones contra la inercia de los órganos institucionales es totalmente autónoma de la acción de anulación, como se argumenta en los arts. 175-176 y 148-149, respectivamente ⁴¹.

Una acción ordinaria de anulación es, por tanto, ejercitable respecto a los actos de los órganos que se concretan en cualquier comportamiento positivo. Que la determinación de los actos impugnables prescinda de las formas en que los actos fueron realizados, se explica en cuanto a los ordenamientos de las Comunidades europeas, así como en el ordenamiento internacional común, rige respecto de los actos de principio de libertad de forma. Debiendo derivar toda imposición de forma, de una previsión normativa expresa, pueden fá-

cilmente configurarse actos realizados a través de meros comportamientos respecto de los cuales son ejercitables las impugnaciones por anulación. Recíprocamente, la forma usada no puede tener un valor determinante para la clasificación del acto, respecto al cual son decisivos, en cambio, el aspecto y el contenido; así, la publicación de una carta de la Alta Autoridad en el *Journal officiel* no le atribuye naturaleza de decisión. (SS. 17 julio 1959, asunto 20/58 y 21 marzo 1955 en 6/54) ⁴².

Dr. Jesús A. Pellicer Valero

Profesor de la Universidad de Valencia

1 VALENTINE, *The Court*, p. 11.

2 CECA, CEE, CA, arts. 31, 164, y 136, respectivamente; Institut, *La CECA*, pp. 222-223; CONSTANTINESCO, "Contribution", pp. 217-218 y 222-223; DECLEVA, "Le istituzioni", pp. 415 ss.; LAGRANGE, *Le caractère*, p. 16; LAGRANGE, "Compte rendu", pp. 357-359; MATHIJSEN, *Le droit*, pp. 17, 109; MIGLIAZZA, *La Corte*, p. 36; MUENCH, "Délimitation", pp. 283-284; PRIMIEUR, "La Cour", pp. 1 y 5; RICHEMONT, *CECA, La Cour*, núms. 261-262; VALENTINE, *The Court*, pp. 56-57; VISSCHER, "La CECA", pp. 60-61; WOLANY, "La Haute Autorité", pp. 230-234; DRAETTA, "Il ravvicinamento", pp. 59-60.

3 MIGLIAZZA, *La Corte*, pp. 271-272.

4 MÜNCH, "Die Gerichtsbarkeit", p. 125.

5 El carácter histórico y circunstancial de la sumisión de la Administración al Derecho se demuestra simplemente con el examen de las etapas recorridas en su evolución por el Estado moderno, entendiendo por tal la forma de organización política que surge en Europa después del Renacimiento, examen que nos ilustra acerca de los tres modos o formas cómo el Estado se ha efectivamente sometido, total o parcialmente, al Derecho: 1º) Sumisión parcial al Derecho de ciertos actos estatales (doctrina del Fisco); 2º) Sumisión parcial al Derecho común de los actos del Estado, sin especial situación jurídica de éste (**rule of law**); 3º) Sumisión total al Derecho de los actos del Estado, pero con especial consideración de la situación de prerrogativa de éste (régimen administrativo), cuyo ejemplo más acabado lo constituye Francia que le dio origen y bajo cuya influencia han surgido otros sistemas nacionales de Derecho administrativo, (italiano, alemán, portugués, belga) entre los cuales debe comprenderse el español, cuyas peculiaridades pueden verse en GARRIDO FALLA, "Les caractères spécifiques du droit administratif espagnol", *Rev. des Sciences Administratives*, 1956, Nº 2, pp. 13-31; ULE, "Sul vapporto Fra Stato amministrativo e Stato di diritto", *Jus*, 1959 p. 338 55.

6 Una visión plena de la importancia del problema de los recursos contra las decisiones de órganos internacionales, puede tenerse examinando los trabajos del Instituto de Derecho internacional dedicados al problema, en las sesiones de Siena (1952), Aix-en-Provence (1954) y Amsterdam (1957), en vol. 44, t. I, p. 224 ss.; vol. 45, t. I, p. 265 ss.; vol. 47, t. II, p. 274 ss.

7 VIGNES, "I ricorsi", p. 658.

8 **Le organizzazioni internazionali**, p. 252, nota 164.

9 A este propósito no se destacará bastante que en el interior de un ente internacional no se actúa el reparto de poderes propio del Estado democrático moderno de tipo parlamentario, en que un órgano —el Parlamento—, expresión directa de la voluntad popular, ejerce un control, más o menos extenso, sobre la acción de los demás órganos. Los esfuerzos efectuados en la O. N. U. para atribuir a la Asamblea una posición preeminente respecto de los otros órganos, reconociéndole un poder constituyente, no parece hayan tenido éxito; a este respecto puede verse el dictamen del T. I. de J. de julio 1954 y las opiniones disidentes allí alegadas. En realidad, en las organizaciones internacionales, no obstante ser posible una evolución parcialmente independiente del Tratado institutivo, éste último condiciona siempre la vida del ente, resultando así asegurada la conservación del equilibrio entre los distintos órganos, predispuesto por el Tratado institutivo. Este dato insuprimible impide en las Comunidades internacionales el desarrollo completamente autónomo por medio de órganos propios característico de los Estados, en cuyo ordenamiento la posible supremacía de un órgano constituye uno de los postulados de la absoluta autonomía del ente: postulado que se expresa en el así dicho carácter de espontaneidad del Estado.

Características de las organizaciones internacionales parecen más bien el aspecto de comunidad de derecho de las sociedades que dan vida, y el equilibrio institucional de los varios órganos: características que se refieren ambas al mismo presupuesto.

"Effet des jugements du Tribunal administratif des N. U. accordant indemnité", **Reports**, 1954, p. 47 ss.; TOSTATO, "Sovranità del popolo e sovranità dello Stato", **Studi De Francesco**, II, Milano, 1957, p. 3 ss.

10 **L'application du Traité**, p. 247-262; WIGNY, **L'Assemblée**.

11 **Dir. internaz.**, 1959, II, p. 56 ss.

12 L'RUILLIER, "Une conquête", p. 66. NERI, "Il ricorso", pp. 3933-96.

En sentido contrario, GASPARRI, "L'eccesso": "Il diritto comunitario... ha fatto suo un problema ancora nel diritto francese"; SPERDUTI, "L'organizzazione", IV, p. 10.

13 *Le droit*, p. 28. En sentido contrario, DAIG, "Die Gerichtsbarkeit", p. 184.

14 Vid. letra c) en los números 2 y 3 del texto. *Rec. VII*. pp. 71 142, 351, 425, 446, 448 y 452-453

ANTOINE, "La Cour", p. 238; BEBR, "The European", p. 30 y nota 219;

BEBR, "Protection", pp. 920-921; CONSTANTINESCO, "Compte rendu", pp. 350-353; DAIG, "La Communauté", pp. 52-64; GASPARRI, "Appunti", pp. 232-234; Institut, **La CECA**, p. 228; JEANTET, "Les intérêts", pp. 695, 698 y 713; LAGRANGE, "La Cour", pp. 427-428; MATHIJSEN, *Le droit*, pp. 128-130; MIGLIAZZA, **La Corte**, pp. 96-97; MONACO, "Osservazioni", p. 1431; RICHEMONT, **La Cour**, N° 276; RIPHAGEN, "The case", p. 395; VALENTINE, **The Court**, pp. 87, 90 y 177; VIGNES, "Les recours", p. 31; WOLANY, "Compte", p. 347.

15 DAIG, "Die Gerichtsbarkeit", p. 176.

Sobre la acción de resarcimiento de daños consecuenta a una resolución de anulación vid. para la CECA, GASPARRI "Appunti", p. 23.

16 Como ocurre en los países de régimen administrativo (Nota 6).

17 FAVARA, "Ancora", p. 551.

18 CECA, CEE y CA, arts. 33, 173 y 146, respectivamente.

19 ANTOINE, "La Cour", p. 243; BEBR, "The relation", p. 795; BELLI, "Compte", pp. 362-363; CATALANO, "Les sources", pp. 190-192; DELVAUX, **La Cour**, pp. 38-39; GOSENS, "La CECA", p. 114; GASPARRI, "Appunti", pp. 219 y 234-235; Institut, **La CECA**, pp. 207 y 229-230; LAGRANGE, "Le rôle", pp. 43-46; MATHIJSEN, *Le droit*, pp. 80-81; MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 102; REUTER, **La CECA**, pp. 104 y 247; REUTER, "La conception", p. 273; RICHEMONT, **CECA, La Cour**, N° 275; SPERDUTI, "L'unione", p. 110; URI "CECA o CEE", p. 212; VALENTINE, **The Court**, pp. 136-138; VISSCHER, "La CECA", pp. 49, 74 y 83-85.

20 *Recueil*, VI, pp. 131-135.

21 GORI, "Sui poteri", p. 632.

22 *Rec. III*, p. 220; en España, vid. O. Presidencia 10 junio 1913 y art. 43 L. de P. A.

23 **Ann. fr.** 1958, p. 313.

24 **La Corte**, nota 461; GASPARRI, *L'eccesso*, pp. 818-819.

25 DE LABADERE, **Traité**, pp. 39-49; BORSI, *La giustizia amministrativa*, p. 204 ss.; GARRIDO FFALLA **Régimen de impugnación**, pp. 124 ss.

La Ley española de la Jurisdicción de 1956 dice en su art. 1º: "1. La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la ley", sin señalar criterio para descubrir cuándo se da tal sujeción al Derecho administrativo, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 25 julio 1957, dispone en su art 41 que

26 STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage*, pp. 20-23.

27 *Recueil*, II, 223-227 (asunto 8/55).

- 28 **Rec.**, II, 351-354. (asunto 9/55).
- 29 **Rec.**, V, 296-300.
- 30 STEINDORFF, Die Nichtigkeitsklage, p. 20 ss.
- 31 MIGLIAZZA, **La Corte**, pp. 280-282.
- 32 SAMDULLI, "Questioni recenti "in tema di discriminazione delle competenze fra giudice ordinario e giudice amministrativo", **Foro it.**, 1952, c. 1073 ss.; BRACCI, **L'atto complesso**, Siena, 1926.
- 33 MIGLIAZZA, **La Corte**, p. 283, en España vid. art. 39 de la L. de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- 34 Recueil, IV, 184-185.
- 35 **Rec.** IV, 26-28.
- 36 **Rec.**, IV, 66-68.
- 37 GORI, Osservazioni sulla nota alla sentenza.
- 38 **Rec.**, V, p. 300.
- 39 Vid. **supra**, letra d) del Nº 2 del texto; FAVARA, **op cit.**, p. 555.

40 La doctrina de los actos políticos o de gobierno es, en sus orígenes, francesa y jurisprudencial; se trata, como dice DUEZ (Les actes de gouvernement, p. 30) de una "prudente reserva del Conseil d'Etat a la evolución del recurso por exceso de poder", una especie de concesión al poder ejecutivo para evitar los recelos que necesariamente hubieron de producir en éste las crecientes conquistas de la justicia administrativa; con todo, añade DUEZ, se trata de una teoría peligrosa para la legalidad, aunque justificable desde el punto de vista histórico-político.

La Ley española de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 diciembre 1956, sigue pensando que son distinguibles los actos políticos o de gobierno, frente a los administrativos, por su distinta naturaleza, pero se separa radicalmente de la antigua Ley de 1894, en cuanto que ahora no los trata como una subespecie de los actos discrecionales. Al relacionar en el art. 2º las cuestiones que no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa, señala en el apartado b) "las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como son los que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa". La redacción de este precepto significa también una nueva restricción respecto del concepto de los actos "políticos o de gobierno" de que hablaba la ley anterior, pues al elemento objetivo (naturaleza política) se añade un elemento subjetivo: que son dictados precisamente **por el Gobierno**; y como en el Derecho positivo español el Gobierno está constituido por el Consejo de Ministros, quiérese decir que sólo los actos de este alto Organismo pueden ser los excluidos de fiscalización por razón

de su conceptualización como actos políticos, pero nunca los actos ministeriales. Por lo demás, también se ha de observar que la imposibilidad de fiscalizar el acto (imposibilidad, por tanto, de anularlo) no impide la reclamación de responsabilidades por los daños que las medidas del Gobierno hayan podido causar a los particulares. (GARRIDO FALLA, Tratado, I, pp. 375-377. GUAITA, "Los actos políticos de Gobierno en el Derecho español, **R. del I. D. G.** Nº 4, 1955, pp. 74-98); GARCIA DE ENTERRIA. "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo. **Revista de Administración Pública** Nº 38 (mayo-agosto 1962). pp. 183-195, Madrid.

- 41 Vid. **supra**, letras b) y c) del Nº 2 en el texto.
- 42 **Rec.**, V, pp. 179-181.
- 43 **Rec.**, I, pp. 219-221.