CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 21 de enero de 1976 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Los procedimientos que han originado las presentes solicitudes de interpretación proceden, desde el punto de vista procesal, de dos niveles distintos: en el caso del asunto 65/75 se trata de un proceso penal contra un comerciante al que se acusa de haber vendido 500 sacos de 50 kg de azúcar refinado a un precio superior al máximo fijado por el Decreto nº 39/74 del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP) italiano, de 13 de agosto de 1974, sobre la estructura del precio del azúcar. En los otros procedimientos principales se trata de recursos contencioso-administrativos interpuestos por diferentes empresas azucareras italianas con el fin de que se anule, por un lado, el mencionado Decreto así como el Decreto nº 28/74 también adoptado por el CIP, de 28 de junio de 1974, relativo al precio del azúcar (asuntos 88/75 y 90/75) y, por otro, el Decreto nº 9/74, de 20 de febrero de 1974, relativo a la fijación del precio máximo del azúcar (asunto 89/75).

Las dos cuestiones son esencialmente idénticas, aunque lo que se trata ante la Pretura de Padua no es lo mismo que se trata ante el tribunale amministrativo regionale del Lazio.

En el asunto 65/75 son las siguientes:

1) ¿Se opone la organización común de mercados en el sector del azúcar, regulada por el Reglamento nº 1009/67/CEE, habida cuenta del régimen de precios en él adoptada, a la fijación unilateral de un precio de venta máximo por un Estado miembro?

2) ¿Se oponen en todo caso las disposiciones sobre la libre circulación de mercancías contenidas en el artículo 30 del Tratado CEE y, en especial por lo que respecta al azúcar, en el artículo 35 del Reglamento nº 1009/67/CEE –especialmente la prohibición de aplicar en los intercambios intracomunitarios medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas– a la adopción de precios máximos que sólo sean válidos en el territorio de un Estado miembro?

* Lengua original: alemán.
Conclusiones comunes al asunto 65/75, Rec. 1976, p. 291

3) ¿Crean las mencionadas normas comunitarias derechos subjetivos para los operadores económicos de la Comunidad, que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar, de manera que no es válida para dichos operadores un régimen nacional de precios máximos?

En los asuntos 88/75, 89/75 y 90/75 se pregunta de modo análogo:

a) «Si corresponde a la Comunidad Económica Europea la competencia exclusiva para dictar normas que regulen los precios del azúcar y si hizo uso de la misma al adoptar el Reglamento nº 1009/67/CEE y las posteriores disposiciones de aplicación.

b) Si las medidas estatales unilaterales del tipo que se examina en el sector de que se trata, consistentes esencialmente en la fijación de un precio máximo de venta al consumo solamente válido en el territorio del Estado interesado, son jurídicamente válidas como medidas de política de coyuntura con arreglo al artículo 103 del Tratado.

c) Si el sistema de ventas de un producto a un precio máximo regulado por el Estado, solo válido en el territorio del Estado interesado y determinado en su estructura en todos los detalles, es compatible con el principio de la libre circulación de mercancías dentro del mercado común en el sentido del artículo 30 del Tratado y con la prohibición de compartimentar los mercados nacionales y con ello de obstaculizar la creación de un mercado común, cuando dicho sistema se justifica excepcionalmente por la necesidad de proteger la economía contra las especulaciones y asegurar que se satisfaga la demanda frente a las perturbaciones producidas en los fundamentos del régimen comunitario tanto por el déficit de la producción comunitaria como por la duplicación de los precios del mercado mundial de este producto.»

Considero procedente presentar unas conclusiones comunes para ambos grupos de asuntos.

1. Al objeto de examinar las cuestiones formuladas, compararé la normativa nacional con la comunitaria.

a) Como el Abogado General Sr. Mayras expuso en las conclusiones en los asuntos en los que recayó la sentencia de 16 de diciembre de 1975, Suiker Unie y otras/Comisión (asuntos acumulados 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 y 114/73,- Rec. p. 1663),la organización común del mercado del azúcar, comparada con otras organizaciones de mercados, se caracteriza por la severa graduación de la escala de precios desde la materia 1prima hasta el producto acabado.

El Reglamento nº 1009/67 (DO 1967, 308, p. 1) dispone que el Consejo fijará anualmente un precio indicativo para el azúcar

producido en el mercado común, así como un precio de intervención. El precio indicativo se determina para la principal zona excedentaria de la Comunidad y es el precio que es deseable alcancen o al que se aproximen las transacciones efectuadas en el mercado interior. El precio de intervención se fija en un 5 % por debajo del precio indicativo. Es el precio al que los organismos de intervención designados por los Estados miembros están obligados a comprar el azúcar que les ofrezcan los productores. Así pues, es un precio de garantía, pues la intervención, cuando las empresas funcionan normalmente, ofrece la seguridad de que el precio del mercado no bajará por debajo del precio de intervención. Los organismos de intervención sólo pueden en principio volver a vender el azúcar que se les ha ofrecido en el mercado interior a un precio superior al de intervención. Además, hay que mencionar el precio de intervención derivado vigente en Italia, que supera en alrededor de un 5% el precio de intervención de los demás Estados miembros. También es interesante el precio de umbral que determina las exacciones reguladoras a la importación, que se deriva del precio indicativo incrementado con los costes del transporte desde la principal zona excedentaria hasta la zona de consumo deficitaria más alejada. Por último, aún hay que señalar que el precio de intervención en vigor en la región de producción que nos interesa, es determinante para la fijación del precio mínimo del producto de base, es decir, la remolacha azucarera.

b) Quisiera hacer las siguientes observaciones sobre la normativa nacional:

El Comité interministerial de precios (CIP) fue creado en Italia por el Decreto Legge nº 347, de 19 de octubre de 1944. Conforme a las disposiciones de su creación el CIP tiene competencia de control sobre los precios de todas las mercancías. Sin embargo, el desarrollo de la economía italiana y la práctica han reducido estas competencias a la fijación de los precios.

Poco antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 1009/67 se fijó el precio del azúcar refinado en Italia en todas las fases de producción y distribución. Al hacer esta fijación se tuvo en cuenta la existencia y la financiación de tres cajas de compensación.

Es interesante ante todo la fundación de la Cassa conguaglio zucchero mediante Decreto nº 1195 del CIP, de 22 de junio de 1968. A esta Caja le correspondía percibir el sovrapprezzo (sobreprecio o recargo) –importe a cargo de los consumidores y de las empresas productoras con costes más reducidos– destinado en especial a financiar las ayudas autorizadas por el artículo 34 del Reglamento nº 1009/67. Este sovrapprezzo, que se fijó en su momento en 23 LIT por kg, y permaneció inalterado hasta 1973, representaba el importe de la diferencia entre la cotización en Italia y el precio de intervención derivado aplicable a este país.

En todo el territorio nacional italiano se fijaron precios máximos aplicables tanto al azúcar de fabricación nacional como al de importación, en último término mediante el Decreto nº 1119 del CIP, de 6 de agosto de

1965; estos precios se aplicaban tanto a las ventas franco fábrica como a las ventas para el consumo inmediato.

Este régimen fue derogado por el establecimiento de la organización común de mercados del azúcar, pero fue restablecido en noviembre de 1969, por el Decreto nº 1236 del CIP «para evitar a los consumidores italianos aumentos de precios que no fueran consecuencia de una modificación de los precios comunitarios».

Se puede discutir si los Decretos del CIP tenían por objeto contener los precios e imponerlos o sólo controlar su evolución. El Decreto nº 1236, de noviembre de 1969, no fijó expresamente un nuevo precio máximo al consumo, pero dispuso, lo que resulta lo mismo, que tanto en la venta por el productor como en la venta para consumo inmediato, los márgenes máximos entre los «diferentes precios» según la calidad y tipo de azúcar, costes de fabricación y márgenes comerciales en la venta de azúcar al consumo debían seguir siendo «los resultantes de una comparación con los precios fijados en el Decreto nº 1119, de 1965».

Una circular (nº 1237), de 14 de noviembre de 1969, contenía indicaciones sobre el «precio de fábrica» del azúcar. De todo ello derivaba de una manera natural el precio máximo unitario al consumidor, pues se trataba del resultado de una mera adición de distintos elementos, algunos de los cuales procedían de disposiciones de la Comunidad por las que se fijaba el precio de intervención derivado y otros de las disposiciones adoptadas por el CIP.

Así pues, no sólo parece incontestable que el sistema de precios máximos fue recogido nuevamente en las citadas disposiciones, sino también que estos precios máximos en la práctica se aplicaban tanto a la fase del consumo, como a la de producción y, en particular, a la venta de azúcar a las empresas transformadoras.

El régimen de precios así creado se siguió aplicando prácticamente sin interrupción incluso en 1974 y a comienzos de 1975, ya que el Decreto nº 39/74 no fue derogado hasta el 18 de enero de 1975. Mediante los Decretos nº 28, de 28 de junio de 1974 y nº 39, de 13 de agosto de 1974, se volvieron a fijar precios máximos al consumo y se determinaron los márgenes comerciales para la fabricación y distribución del azúcar.

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre este régimen de precios y el sovrapprezzo se puede decir probablemente que se trata de un régimen que determina el precio de producción por medio del precio al consumo teniendo en cuenta el sovrapprezzo y los impuestos. Sin embargo, la disputa ha quedado sin resolver en el procedimiento y, por ello, la cuestión puede quedar abierta ya que los órganos jurisdiccionales remitentes han formulado sus cuestiones de un modo muy general, es decir, sin limitarse a los precios máximos al consumo.

2. Ahora tenemos que comparar ante todo el régimen de precios italiano con las disposiciones en materia agrícola de la Comunidad relativas a los precios del azúcar, es decir, examinar si el régimen nacional contiene elementos que no son compatibles con la normativa comunitaria.

Permítaseme recordar ante todo, en este contexto, que el Abogado General Sr. Mayras dudaba seriamente de que, después de la entrada en vigor del Reglamento nº 1009/67 y el establecimiento de precios comunitarios para el azúcar, las autoridades italianas pudieran fijar aún precios máximos incluso para la fase de consumo y venta al por menor aunque sólo fuera por medio del sistema de los márgenes de precios en relación con el precio de intervención derivado.

Para contestar a las cuestiones formuladas es especialmente importante la sentencia de 23 de enero de 1975, Galli (31/74,- Rec. p. 47). En ella se trataba de un régimen nacional de congelación de los precios de los cereales y de harinas extraídas de semillas oleaginosas para la alimentación animal. Mientras que la organización común de mercados en el sector de los cereales establece un régimen de precios para los productos básicos e incluso para los productos de la primera fase de transformación, el régimen comunitario de materias grasas -a excepción del aceite de oliva, para el que se estableció un régimen de precios- prevé para los demás productos a los que es aplicable exclusivamente una protección aduanera en el tráfico comercial con países terceros, reservándose la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia en caso de perturbaciones del mercado.

Además, cabían excepciones dentro de este sistema de congelación de precios. Teniendo en cuenta estos hechos, la sentencia Galli, refiriéndose por cierto al régimen común de precios aplicable tanto a la fase de producción como a la del comercio al por mayor, declaró «la incompatibilidad de medidas nacionales destinadas a influir en la formación de los precios [...] en el caso de organizaciones de mercado que comprendan un régimen comunitario de formación de precios» y que los Estados miembros «no pueden ya intervenir, por medio de disposiciones nacionales adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de formación de precios que resulta de la organización común».

En los presentes litigios se trata de un régimen nacional que -sin admitir excepciones- fija el precio de venta del producto transformado probablemente como resultado de todas las fases, aunque exista un régimen comunitario para la fijación del precio de producción y al por mayor para ese mismo producto.

a) Si nos adherimos a las tesis de la sentencia Galli, cosa que me parece indispensable teniendo en cuenta, por un lado, las exigencias de la libre circulación de mercancías y de la unidad del mercado, así como, por otro lado, el hecho de que la organización común de mercados ha tomado todas las medidas necesarias para evitar una evolución no deseada de los

precios, resulta que ya no es posible una fijación nacional de precios para productores y mayoristas debido a la existencia de la organización común de mercados del azúcar.

b) La solución no es tan sencilla para la fijación de precios máximos nacionales al consumo. A este respecto la sentencia Galli declara que las disposiciones de la organización común de mercados no afectan a la competencia de los Estados miembros «de adoptar las medidas apropiadas en materia de formación de precios en las fases de venta al por menor y de consumo»; naturalmente es válida la reserva de que no pueden ponerse en peligro los fines y el funcionamiento de la organización común de mercados de que se trata.

Cierto es que en el procedimiento se objetó a este respecto -no sin razón- que la distinción realizada parece artificial, porque una fijación de precios al consumo necesariamente produce efectos sobre los precios de las fases precedentes. Pero en mi opinión, se debe reconocer que esta distinción está justificada en la actualidad porque la mayoría de los Estados miembros están convencidos de la importancia y eficacia de un régimen de precios al consumo y, por otro lado, falta el instrumento correspondiente a nivel comunitario en la situación actual de desarrollo de la integración.

Por ello es indispensable, al enjuiciar los precios máximos al consumo, examinar si intervienen las reservas de la sentencia Galli.

aa) En primer lugar examinaremos el Decreto nº 9/74 sobre los precios, que tiene importancia en el asunto 89/75.

A este respecto la Comisión presentó una sinopsis de la que resulta que los precios máximos al consumo de que se trata -pues es posible tal cálculo teniendo en cuenta los márgenes de beneficios y las cargas legales- corresponden a un precio al productor que se encuentra exactamente al nivel del precio de intervención derivado aplicable en Italia. La Comisión saca de ello la conclusión de que «esta fijación de precios no era compatible ni con los fines ni con la aplicación de la organización de mercados».

En cambio, el Gobierno italiano ha efectuado otro cálculo válido para el azúcar de primera categoría, por el que llega a la conclusión de que el nivel de precios comunitario no queda afectado, en particular porque tiene en cuenta el aumento del precio italiano al consumo con el importe del sovrapprezzo.

En mi opinión, hay que atenerse a este respecto a que la elección de la clase de azúcar no tiene importancia alguna para efectuar los cálculos necesarios, pues permite realizar las conversiones necesarias con ayuda de determinados coeficientes. Por lo demás, para mí está claro que, naturalmente, el sovrapprezzo no puede ser tomado en consideración, ya que con arreglo al régimen comunitario ha sido autorizado expresamente para Italia con carácter de ayuda. Partiendo de ello -por supuesto, corresponde al órgano jurisdiccional remi-

tente, efectuar las comprobaciones exactas- se llega evidentemente al resultado de que la deducción efectuada por la Comisión es exacta. Pero ello al mismo tiempo quiere decir que el régimen nacional de precios no es compatible con el régimen comunitario, precisamente porque con arreglo al Decreto nº 9/74 sólo se garantiza el nivel del precio de intervención en la fase de la producción, y por tanto se obstaculiza la formación del precio hasta el nivel del precio de umbral.

bb) Con relación a los Decretos nºs 28/74 y 39/74, que son importantes en los otros procedimientos, la Comisión llega a otra conclusión, al efectuar los correspondientes cálculos. Si los precios máximos al consumo regulados por dichos Decretos se llevan al nivel de los precios de los productores y mayoristas, parece que se puede comprobar efectivamente que para estos últimos era posible un nivel de precios superior a los precios comunitarios indicativo, de intervención y de umbral. Así pues, podemos decir que la reserva formulada en la sentencia Galli no produce el mismo efecto aquí que con respecto al Decreto nº 9/74.

Con ello no se quiere decir que dicha reserva no intervenga en absoluto; mas bien en ese contexto reviste importancia otra consideración -si se me permite anticiparlo- que nos permite igualmente hablar de una intervención no autorizada del Gobierno italiano en el sistema de precios de la Comunidad.

Me refiero con ello a las medidas que la Comunidad ha adoptado para paliar la situación deficitaria coyuntural especialmente perceptible en Italia, en un momento en que evidentemente no existía ya la posibilidad de importar a Italia azúcar de países terceros o de otros Estados miembros al precio indicativo.

A este respecto debemos saber concretamente lo siguiente:

Basándome en que el precio cif del azúcar era superior al precio de umbral y que no se aseguraba el abastecimiento de la Comunidad en su conjunto, así como que, los precios del azúcar en el mercado comunitario, especialmente en las zonas deficitarias, sobrepasaban los precios fijados para la Comunidad, el Consejo, ya el 18 de noviembre de 1974, mediante el Reglamento (CEE) nº 2931/74 (DO L 311, p. 8) estableció una subvención a la importación de azúcar blanco y terciado procedente de países terceros. La cantidad para la que se debía otorgar la subvención se fijó en una primera etapa en 200.000 t. Se dispuso que el importe de la subvención se determinaría por medio de licitación (artículo 3): la adjudicación se hacía a la oferta con la subvención más baja y el importe de esta subvención debía considerarse como parte de las intervenciones previstas para la regulación de los mercados agrícolas [Reglamento (CEE) nº 2932/74 del Consejo, de 18 de noviembre de 1974; DO L 311, p. 10].

Al mismo tiempo el Consejo, mediante el Reglamento nº 2932/74, decidió conceder una subvención comunitaria al azúcar

producido por encima de la cuota máxima, denominado azúcar «C», al que no se aplicaba la exacción reguladora a la exportación.

Las disposiciones de ejecución del Reglamento nº 2931/74 se establecieron en el Reglamento (CEE) nº 3062/74 de la Comisión, de 3 de diciembre de 1974 (DO L 324, p. 7). Es digno de mención que la Comisión, antes de adoptar este Reglamento, no sólo había recabado el dictamen del Comité de gestión del azúcar sino también el del Comité Monetario, creado por el artículo 105 del Tratado CEE. Con arreglo al mencionado Reglamento, los Estados miembros debían organizar una licitación permanente para las subvenciones a la importación de azúcar blanco y de azúcar terciado de países terceros así como organizar licitaciones parciales durante el período de validez de dicha licitación permanente (artículo 1). En relación con esta subvención concedida por cuenta del FEOGA, el precio máximo de venta del azúcar importado, en el caso del azúcar blanco, se fijó en 32,40 unidades de cuenta por 100 kg de mercancía a granel cif Estado miembro en el que la mercancía fue despachada a libre práctica [letra a) del artículo 12].

Después de haberse agotado la cantidad fijada a consecuencia de una licitación parcial de 15 de enero de 1975 la licitación permanente fue suspendida provisionalmente por el Reglamento (CEE) nº 122/75 de la Comisión, de 17 de enero de 1975 (DO L 13, p. 24). Las mencionadas 200.000 t se adjudicaron principalmente al Reino Unido; no se presentó ningún licitador de Italia.

Mediante Reglamento (CEE) nº 191/75, de 21 de enero de 1975 (DO L 20, p. 39), el Consejo dispuso la importación subvencionada de una cantidad suplementaria de 200.000 t de azúcar. Además, se ajustó el precio máximo al que debía atenerse el adjudicatario. Esta vez no fue la Comisión sino el propio Consejo, quien fijó el precio máximo de venta en 35,81 unidades de cuenta por 100 kg de azúcar blanco; además, se dispuso que las importaciones subvencionadas se podían limitar a las zonas de la Comunidad que experimentaran una necesidad suplementaria.

Italia tampoco pudo aprovechar las ventajas previstas en esta nueva serie con ocasión de las dos primeras licitaciones para importaciones subvencionadas. En la primera licitación, Italia no estuvo representada; en la segunda, las ofertas italianas fueron aproximadamente un 30 % superiores a las de los demás países (respuesta de la Comisión, de 21 de abril de 1975, a la pregunta parlamentaria escrita nº 821/74 de 7 de marzo de 1975; DO L 122, pp. 34 y 35).

Con arreglo a esta experiencia, la Comisión elaboró nuevos procedimientos de licitación, que pudieran facilitar el abastecimiento prioritario del mercado italiano en las mejores condiciones. A ello se dirigían los Reglamentos (CEE) nº 557/75 y nº 558/75 de la Comisión, de 4 de marzo de 1975, ambos adoptados después de oír al Comité Monetario y al Comité de gestión del azúcar (DO L 59, pp. 8 y 16).

Paralelamente a ello, para posibilitar la venta en el mercado común de azúcar blanco de categoría «C» producido en la Comunidad y para determinar las subvenciones que se tenían que otorgar a este azúcar en base al Reglamento (CEE) nº 2932/74 del Consejo, se abrió una licitación permanente mediante el Reglamento (CEE) nº 312/75 de la Comisión, de 7 de febrero de 1975 (DO L 35, p. 5). Para el suministro de ese azúcar blanco a Italia se puso como condición que el azúcar se vendiera en la fase del comercio al por menor sin sufrir alteración alguna. El adjudicatario tenía que suministrarlo a un precio de venta que no sobrepasara las 35,56 unidades de cuenta por 100 kg de mercancía a granel, según el caso, franco frontera italiana o cif en puerto italiano (anuncio de licitación publicado en el DO C 52, p. 13).

Por último, el 25 de marzo de 1975, el Consejo, mediante Reglamento (CEE) nº 821/75 (DO L 79, p. 1) aumentó la cantidad inicialmente prevista por el Reglamento nº 191/75 en 300.000 t.

De esta exposición, que en parte va más allá del marco temporal establecido por el procedimiento principal, se deduce que el precio de umbral así como el precio indicativo sólo eran valores teóricos teniendo en cuenta la situación de escasez y la duplicación de los precios en el mercado mundial. Además, las autoridades comunitarias habían creado en el ámbito comunitario y especialmente para Italia, un sistema de precios máximos en toda regla. Para las necesidades no cubiertas por la producción comunitaria, es decir, especialmente para las de Italia, en lugar del precio indicativo de la Comunidad se dispuso el precio máximo comunitario fijado por las autoridades de la Comunidad.

Pero como los precios máximos italianos eran inferiores a los precios a los que se podían vender en Italia el azúcar importado de países terceros con ayuda de la subvención comunitaria o el azúcar comunitario producido por encima de la cuota máxima, las refinerías o los importadores italianos no tuvieron ninguna posibilidad de participar en las licitaciones organizadas por los organismos de intervención de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, se puede decir también con respecto a los Decretos nºs 28/74 y 39/74 del CIP, que su régimen de precios no era compatible con las disposiciones adoptadas en el marco de la organización de mercados del azúcar.

3. Por lo demás –y con ello entro en otra cuestión más amplia del órgano jurisdiccional remitente– también se deben tener en cuenta los regímenes de precios a la luz de la prohibición del artículo 30 del Tratado CEE al que se refiere también el artículo 35 del Reglamento nº 1009/67, es decir, a la luz de la prohibición de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación.

Partiendo de la base de que los regímenes nacionales de precios –en cualquier fase que sea– siguen siendo fundamentalmente lícitos, en ningún caso pueden obstaculizar la libre circulación de mercancías. También las fórmulas empleadas por la sentencia

Galli, que se refiere a ello en relación con la fijación de precios a nivel de comercio al por menor y de consumo, indican que no se pueden infringir otras disposiciones del Tratado. A mi juicio, la Comisión ha demostrado de modo convincente al referirse a su Directiva 70/50/CEE, de 22 de diciembre de 1969, relativa a la supresión de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación (DO L 13, p. 29), que efectivamente podían producirse estos efectos en regímenes de precios máximos. Por consiguiente, podemos hablar de medidas de efecto equivalente en el sentido de las mencionadas disposiciones cuando, por un lado, se fijan precios máximos diferentes para productos nacionales e importados y, por otro lado, cuando es posible hacer esta calificación en el caso de regímenes igualmente aplicables a los productos nacionales e importados que producen una restricción a la importación, porque la fijación de precios tiene lugar a un nivel que dificulta la venta de mercancías importadas, por ejemplo por no tener en cuenta los diferentes márgenes comerciales, los costes de producción y los costes necesariamente unidos a las importaciones.

Estas consideraciones deberían bastar en el marco de un procedimiento prejudicial. El órgano jurisdiccional remitente tiene que averiguar si de ello se derivan consecuencias para los asuntos de que se trata en el procedimiento principal, basándose en las comparaciones de precios que pudieran resultar diferentes en distintos momentos.

4. Después de lo que se ha dicho hasta aquí ya no resulta difícil examinar la siguiente cuestión de si el régimen de precios máximos representa una medida nacional cuya adopción era competencia del Gobierno italiano en el marco de su política de coyuntura.

A este respecto es importante declarar que el régimen italiano de precios máximos para el azúcar no era una medida nacida de las circunstancias; este régimen existía ya antes del establecimiento de la organización común de mercados y subsistió sin interrupción. Así pues, se trata de un régimen permanente, que no se debe a las dificultades originadas por la inflación y la situación coyuntural. Como señaló uno de los Abogados de las partes del procedimiento principal, nos encontramos en este caso con un sistema totalmente cerrado, que discurre paralelamente al régimen comunitario y que constituye frente a él un obstáculo nacional en toda regla.

Pero si se supone que este régimen formaba parte de la política coyuntural nacional italiana, se pone de manifiesto indudablemente que no sólo representa una repetición innecesaria de las medidas adoptadas en el ámbito comunitario, sino también que interfiere directamente en su ámbito normativo.

Para llegar a esta comprobación es esencial lo que se expuso en las sentencias de 13 de junio de 1972, C[ie] d'approvisionnement/Comisión (asuntos acumulados 9/71 y 11/71, Rec. pp. 391 y ss., especialmente p. 408), y de 24 de octubre de 1973, Merkur/Comisión (43/72, Rec. pp. 1055 y ss., especialmente p. 1073), es

decir, que «el artículo 103 autoriza al Consejo para decidir "las medidas adecuadas a la situación" otorgando por ello a esta Institución una amplia facultad de apreciación que debe de ejercer en "interés común" y no en interés particular de un determinado grupo de operadores económicos».

En tres sentencias, que se pronunciaron el 24 de octubre de 1973, Balkan (5/73,- Rec. pp. 1091 y ss, especialmente pp. 1108 a 1110); Schlüter (9/73,- Rec. pp. 1135 y ss., especialmente pp. 1152 a 1154); Rewe-Zentral (10/73, Rec. pp. 1175 y ss., especialmente pp. 1189 a 1191) se expone además lo siguiente:

«El artículo 103 contempla la política de coyuntura de los Estados miembros, que éstos deben considerar como una cuestión de interés común. Por consiguiente, no se refiere a los ámbitos que ya son comunes, como la organización de los mercados agrícolas. El artículo 103 tiene efectivamente por objeto, bien la coordinación de las políticas coyunturales de los Estados miembros, o bien, conforme al apartado 2 de esta disposición, la adopción de medidas comunes adecuadas [...]

Aunque con arreglo al apartado 1 del artículo 103, los Estados miembros están obligados a considerar su política de coyuntura como una cuestión de interés común, dicho texto no niega la competencia de las Instituciones comunitarias para adoptar por su parte, sin perjuicio de los demás procedimientos previstos por el Tratado, medidas de carácter coyuntural en los ámbitos de su competencia. Por el contrario, el apartado 2 del artículo 103, al declarar que el Consejo podrá "decidir, por unanimidad, sobre las medidas adecuadas a la situación" confiere a esta Institución, sin perjuicio de lo dicho anteriormente, las competencias necesarias para adoptar, en principio, las medidas coyunturales que puedan resultar necesarias para salvaguardar los objetivos del Tratado.»

Más adelante, la sentencia Galli, antes citada (Rec. p. 63), repite que:

«Ningún Estado miembro puede apoyarse en lo dispuesto en el artículo 103 sobre la política de coyuntura para justificar intervenciones unilaterales sobre la evolución de los precios en el ámbito considerado; que, efectivamente, el artículo 103, que se refiere a la política de coyuntura de los Estados miembros, no se aplica en los sectores que han pasado a ser comunes, como la organización de mercados agrícolas.»

Además, añade que:

«El único camino compatible con el Derecho comunitario que, en un sector regulado por una organización común de mercados, permite alcanzar los objetivos de una legislación nacional destinada a combatir la subida de precios, consiste en que los Estados miembros adopten a nivel comunitario las iniciativas adecuadas para conseguir que la Autoridad comunitaria competente establezca o autorice medidas conformes con las exigencias del mercado único (creado por los Reglamentos n^{os} 120/67 y 136/66).»

Por ello el Consejo, en el marco de su política de coyuntura, cuando se requiere la protección del consumidor, puede adoptar medidas comunes en el ámbito de la formación de los precios, aplicables en todo el territorio de la Comunidad y que no obstaculicen el comercio intracomunitario. Por el contrario, si estas medidas se adoptaran por los Estados miembros sin consulta previa y aisladamente, existiría el peligro de que perjudicaran intereses comunitarios esenciales.

En consecuencia, estas sentencias rechazan la interpretación de que los Estados miembros siguen teniendo la posibilidad de intervenir en el régimen de precios de la Comunidad mediante medidas unilaterales, en el marco de su política de lucha contra la inflación o en caso de dificultades de abastecimiento de determinados productos. Tal actuación sólo sería legítima si la propia Comunidad no adoptase ninguna medida específica. Pero hemos visto que las propias autoridades comunitarias adoptaron dichas medidas específicas en el marco de la organización común de mercados del azúcar y de la normativa subsiguiente.

5. Por último, debo hacer aún una observación sobre la cuestión de la aplicabilidad directa de las normas comunitarias alegadas en este procedimiento o –dicho de otro modo– la posibilidad de que los justiciables pueda invocarlos frente a las disposiciones nacionales en los procedimientos judiciales.

A este respecto no es preciso hacer una larga exposición. Para mí no cabe duda de que la Comisión tiene razón cuando propone que se responda afirmativamente a esa cuestión. Para justificar este parecer basta indicar que las disposiciones relativas a la organización de mercados están contenidas en Reglamentos comunitarios, que deben aplicarse directamente en los Estados miembros.

Por otro lado, por lo que respecta al artículo 30 del Tratado CEE, que también se aplica en su caso, la jurisprudencia ha aclarado ya igualmente que dicho artículo produce efecto directo en el sentido de la tesis defendida por la Comisión.

6. Así pues, propongo que se responda de la manera siguiente a las cuestiones prejudiciales formuladas:

a) En la medida en que existe una organización común de mercados con un régimen común de precios, como sucede en el caso del Reglamento nº 1009/67, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, los Estados miembros ya no pueden intervenir con medidas nacionales

unilaterales en el mecanismo comunitario de formación de precios a nivel de la producción y del comercio al por mayor.

La medidas nacionales en el ámbito de los precios del comercio al por menor y al consumo no pueden poner en peligro los objetivos ni el funcionamiento de la organización común de mercados de que se trata. A este respecto es importante saber si partiendo de los precios nacionales máximos al consumo resulta un nivel de precios en las fases de la producción y del comercio al por mayor inferior a los precios comunitarios de intervención, indicativo y de umbral, y si las medidas nacionales que se discuten tienen por consecuencia que en el Estado miembro interesado no se puedan hacer efectivas las acciones especiales de la Comunidad para subvencionar productos importados.

b) Por lo que respecta a los productos agrícolas que son objeto de una organización común de mercados, los Estados miembros no pueden fijar precios máximos al consumo, en la medida en que presentan un nivel diferente para productos nacionales e importados o en la medida en que, aunque desde el punto de vista puramente formal sean aplicables indistintamente a los productos nacionales y a los importados de otros Estados miembros, puedan hacer más difícil la venta de los productos importados que la de los nacionales.

c) En cuanto a las medidas nacionales, con arreglo a lo expuesto en los apartados a) y b), no sean compatibles con las disposiciones comunitarias sobre la organización del mercado del azúcar o con las normas sobre la supresión de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, los particulares, invocando el efecto directo de las mencionadas disposiciones comunitarias, pueden solicitar ante los órganos jurisdiccionales nacionales que no se apliquen las mencionadas medidas nacionales.