CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN presentadas el 10 de abril de 1984 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El 1 de septiembre de 1982, Campus Oil Limited y otras cinco sociedades dedicadas a la comercialización en Irlanda de productos petrolíferos refinados, promovieron un procedimiento ante la High Court de Irlanda contra el Ministro de Industria y Energía de dicho país, el Attorney General y la Irish National Petroleum Corporation Limited para que se declarara la incompatibilidad de la Fuels (Control of Supplies) Order 1982 (SI nº 280, de 1982) con los artículos 30 y 31 del Tratado CEE y, por lo tanto, su nulidad. Igualmente solicitaron que se adoptara una medida cautelar para impedir que los demandados aplicaran la Orden hasta tanto no se hubiera llegado al término del procedimiento.

El 9 de diciembre de 1982, y a pesar de la oposición de los demandados que consideraban prematuro plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado mientras no se hubiera practicado la prueba de los hechos, la High Court resolvió que era necesario obtener la contestación a dos cuestiones con el fin de poder dictar sentencia en el procedimiento. Las partes habían llegado a conformidad sobre algunos de los hechos, expuestos en un escrito, y el órgano jurisdiccional acordó que esta relación de hechos y otros documentos concretos se unieran a la petición de decisión prejudicial. Ello se realizó en la petición que se acaba de mencionar, que se remitió al Tribunal de Justicia el 31 de marzo de 1983, y, según parece, la demora se debió a un recurso que se interpuso contra la resolución judicial de remisión, que fue desestimado. En la petición de decisión prejudicial se indica que todavía no se ha practicado prueba alguna ni se ha celebrado la vista en el procedimiento.

Las cuestiones son las siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 30 y 31 del Tratado CEE en el sentido de los mismos se aplican a un sistema como el que establece el "Fuels (Control of Supplies) Order 1982", en la medida en que dicho sistema requiere que los importadores de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, en este caso Irlanda, compren a una refinería estatal hasta el 35 % de sus necesidades de productos petrolíferos?

* Lengua original: inglés.

2) En caso de que se conteste afirmativamente la anterior cuestión, ¿deben interpretarse los conceptos de "orden público" o de "seguridad pública" que aparecen en el artículo 36 del Tratado, antes citado, en relación con un sistema como el establecido por la Orden de 1982, en el sentido de que:

   a) en virtud del artículo 36 del Tratado, un sistema como el descrito más arriba queda exceptuado de lo dispuesto en los artículos 30 a 34 del Tratado, o bien en el sentido de que,

   b) en determinadas circunstancias, semejante régimen puede quedar exceptuado de lo dispuesto en los mencionados preceptos y, si fuera éste el caso, en qué circunstancias?»

La Orden de 1982, aprobada por el Ministro el 25 de agosto de 1982, y sustituida por otra aprobada el 1 de enero de 1983, que aún se encuentra en vigor, se dictó conforme a lo previsto en el artículo 3 de las Fuels (Control of Supplies) Acts 1971 y 1982. El artículo 3 de la Act, modificado, faculta al Ministro para establecer la regulación o control de la adquisición, suministro, distribución y comercialización de combustibles, y el control, regulación, restricción o prohibición de su importación o exportación en el caso de que el Gobierno mediante Decreto, adoptado con arreglo al artículo 2 de la Act, disponga que las exigencias del interés público requieren el control del Ministro en representación del Estado. La Orden dictada con arreglo al artículo 2 tiene un plazo de vigencia limitado, en un primer momento era de seis meses, pero con arreglo a la Act 1982 puede ser de 12 meses, pudiendo ser mantenido en vigor en virtud de una «Orden de prórroga». Las Ordenes promulgadas en virtud del artículo 2 han estado vigentes desde 1979.

A grandes rasgos, las Ordenes de 1982 y 1983, dictadas en virtud del artículo 3 de la Act tienen el mismo efecto. Exigen que todas las personas que importan a Irlanda determinados aceites de petróleo, compren un porcentaje de sus necesidades a Irish National Petroleum Corporation Limited (en lo sucesivo, «INPC»), sociedad estatal que explota la única refinería de petróleo de Irlanda, sita en Whitegate, en el Condado de Cork. El porcentaje de las necesidades que debe comprarse al INPC se define como igual al porcentaje de la totalidad de las necesidades de la persona de que se trate en un trimestre determinado, que represente la producción de la refinería de Whitegate en proporción a las necesidades totales para dicho trimestre de todas las personas a las que se aplica la Orden, con la limitación de que la cantidad que debe comprarse en un trimestre dado no puede exceder del 35 % del total de las necesidades de una persona de todos los tipos de aceite de petróleo y el 40 % del total de las necesidades de una clase concreta. El precio del petróleo que ha de comprarse lo fija el Ministro y debe tomar en consideración los costes en que haya incurrido el INPC en relación con la adquisición de petróleo crudo, transporte, almacenamiento, transformación y operación del refino, con inclusión de las ganan-

cias o pérdidas incurridas en la venta de los productos petrolíferos a causa de los movimientos en los tipos de cambio. De acuerdo con la resolución de remisión, los costes adicionales incurridos por las personas afectadas por la obligación de compra pueden recuperarse mediante el incremento de sus precios de venta; en el caso de sociedades sujetas a la normativa sobre control de precios, se regula la repercusión mediante Ordenes que cada cierto tiempo adopta el Minister for Trade, Commerce and Tourism. Por consiguiente, el consumidor debe soportar los costes adicionales.

La resolución de remisión indica que INPC se constituyó en julio de 1979 con el fin de mejorar la seguridad del abastecimiento de petróleo de Irlanda. Para tal fin, dicha sociedad ha celebrado contratos a largo plazo para el suministro de petróleo crudo con diversas sociedades petroleras estatales y en 1981 proveyó alrededor del 10 % de los suministros de petróleo de Irlanda. El petróleo crudo que compraba era refinado en la refinería de Whitegate en Irlanda o en refinerías situadas en el Reino Unido.

La refinería de Whitegate, creada hace alrededor de 20 años, fue inicialmente propiedad de la Irish Refinery Company Limited, que la explotaba, cuyos únicos accionistas eran cuatro importantes sociedades petroleras. En un primer momento la refinería transformaba casi todas las necesidades del Estado pero, a medida que se incrementó la demanda, el porcentaje suministrado cayó hasta el 50 % de las necesidades totales. En 1981, las cuatro sociedades petroleras propietarias de Irish Refinery Company Limited informaron al Ministro de Industria y Energía que se proponían poner fin a la actividad de refino en Whitegate. Según parece, el Gobierno irlandés pretendió persuadir a dichas sociedades para que continuaran explotando Whitegate. Al no conseguirlo y con el fin de mantener abierta la refinería para asegurar los suministros, el Gobierno irlandés, a través del INPC compró la totalidad de las acciones representativas del capital social de Irish Refinery Company Limited. Consta que si el Gobierno no hubiera actuado en el sentido indicado, se habría cerrado la refinería y todos los suministros habrían tenido que llegar de fuera de Irlanda.

Después de pretender también, sin conseguirlo, alcanzar un acuerdo sobre una base aceptable para la venta de los productos de la refinería a las sociedades dedicadas a la comercialización del petróleo (que aparentemente no querían comprar de dicha refinería) el Ministro adoptó las aludidas Ordenes para asegurar que la refinería de Whitegate pudiera seguir su actividad y la venta de sus productos.

Los demandantes en el procedimiento de que conoce el órgano jurisdiccional que dictó la resolución de remisión son personas jurídicas domiciliadas en Irlanda, que representan el conjunto de los miembros de una asociación empresarial constituida para la tutela de los intereses de los comerciantes de productos petrolíferos, cuyos accionistas son irlandeses y cuya actividad comercial se desarrolla exclusiva o principalmente en el mercado irlandés. De acuerdo con la reso-

lución de remisión, abastecen aproximadamente el 14 % del mercado de la gasolina en Irlanda y un porcentaje algo más elevado de los demás productos petrolíferos. El resto del mercado irlandés se abastece casi exclusivamente por compañías integradas en grupos de empresas multinacionales. En comparación con estas últimas, las demandantes son sociedades relativamente pequeñas.

Por consiguiente, el efecto de dicha Orden consiste en que las empresas dedicadas a la comercialización del petróleo tengan que comprar un porcentaje de sus necesidades fijado por las autoridades irlandesas, aunque sujetos a unos límites máximos, y pagar el precio fijado aunque sea superior al precio vigente en el mercado libre.

El Gobierno irlandés alega que el artículo 30 pretende evitar la discriminación cuya finalidad sea la protección de los productos nacionales frente a las importaciones, y habida cuenta de que no existe ninguna fuente de petróleo crudo en Irlanda, a lo sumo, lo que ocurre aquí es que algunas cantidades de petróleo, que podrían haberse importado como petróleo refinado, deben importarse como petróleo crudo y adquirirse posteriormente a su refino en Irlanda.

Esta argumentación supone una interpretación demasiado restrictiva del artículo 30. En la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74,↔ Rec. p. 837), apartado 5, la definición del Tribunal de Justicia de lo que son medidas de efecto equivalente no se limita a lo que tiene carácter discriminatorio o proteccionista. Lo importante es si la medida puede obstaculizar el comercio dentro de la Comunidad. A la vista de ello, es patente que la Orden irlandesa puede obstaculizar el comercio intracomunitario. En cualquier caso, es discriminatoria en la medida en que obliga a los comerciantes a comprar un porcentaje de sus necesidades de una refinería nacional a un precio fijado por las autoridades.

Sin embargo, también debe servir de fundamento la parte de la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979, Rewe (120/78,↔ Rec. p. 649), que reconoció:

«que los obstáculos a la circulación intracomunitaria que sean consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos deben aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la salvaguardia de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores».

El Gobierno irlandés alega que, por consiguiente el Tribunal de Justicia ha reconocido que hay excepciones al artículo 30 totalmente distintas de las previstas en el artículo 36. La conservación de la capacidad nacional para el refinado del petróleo, «la fuente de energía del país» cuyo mantenimiento es una exigencia que prevalece sobre todos los factores económicos ordinarios, igualmente puede ser una excepción.

Sin embargo, esta parte de la sentencia del Tribunal de Justicia figura en un apartado que hace referencia a una situación de inexistencia de normas comunes referentes a la producción y a la comercialización del producto de que se trata y en la que los obstáculos «derivan de» la disparidad entre leyes nacionales. Estos criterios son nuevamente recogidos en el apartado 25 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1984, Prantl (16/83,↔ Rec. p. 1327). En el presente caso la situación es diversa. Existe un amplio conjunto de Directivas y Decisiones que la Comunidad ha adoptado con respecto al suministro de petróleo [1] y los obstáculos de referencia no derivan simplemente de la disparidad entre las leyes nacionales. Considero que, en cualquier caso, no debiera añadirse una limitación directa de las fuentes de abastecimiento ni una obligación relativa al precio, ni siquiera con respecto a un producto tan importante como el petróleo, a la lista de exigencias imperativas enumeradas en esta parte de la sentencia, aun aceptando que la lista no es exhaustiva.

El artículo 31, el segundo artículo que se menciona en la petición de decisión prejudicial, no parece que siga siendo relevante para el presente asunto. Como se expone en los asuntos Comisión/Italia (7/61,↔ Rec. 1961, p. 317) y Salgoil (13/68,↔ Rec. 1968, p. 453) es un precepto que prevé una abstención con carácter transitorio. La prohibición general prevista en el artículo 30 fue aplicable con efectos a partir de 1 de enero de 1975, en cuya fecha, como más tarde, en virtud del artículo 42 del Acta de adhesión de Irlanda, tenían que suprimirse todas las medidas de efecto equivalente.

En consecuencia, en mi opinión, la contestación a la primera cuestión, en relación con el artículo 30 aisladamente, sin ponerlo en relación con el artículo 36, es afirmativa.

El Abogado del Gobierno de Irlanda y de la INPC observó que el Tribunal de Justicia no debería contestar a la segunda cuestión prejudicial, principalmente porque todavía no se ha practicado la prueba de los hechos. No acepto esta alegación. El objetivo de la primera parte de la cuestión consiste en determinar si *per se* el sistema adoptado se halla justificado basándose en el «orden público» o a la «seguridad pública» a efectos del artículo 36; el de la segunda, en el

[1] Directivas del Consejo 68/414/CEE, de 20 de diciembre de 1968 (DO L 308, p. 14; EE 12/01, p. 125); 72/425/CEE, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 291, p. 154; EE 12/01, p. 165), y 73/238/CEE, de 24 de julio de 1973 (DO L 228, p. 1; EE 12/01, p. 180), y Decisiones del Consejo 68/416/CEE, de 20 de diciembre de 1968 (DO L 308, p. 19; EE 12/01, p. 128); 77/186/CEE, de 14 de febrero de 1977 (DO L 61, p. 23; EE 12/03, p. 3, en la redacción dada por la Decisión 79/879/CEE, de 22 de octubre de 1979; DO L 270, p. 58; EE 12/03, p. 177); 77/706/CEE, de 7 de noviembre de 1977 (DO L 292, p. 9; EE 12/03, p. 31); 78/890/CEE de la Comisión, de 28 de septiembre de 1978 (DO L 311, p. 13; EE 12/03, p. 125), y 79/639/CEE de la Comisión, de 15 de junio de 1979 (DO L 183, p. 1; EE 12/03, p. 162).

supuesto de que la primera parte se conteste negativamente, es el de determinar las circunstancias que el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta al decidir si en concreto está justificado el sistema de la manera como se formula y se aplica, en función del orden público y la seguridad pública. La inexistencia de apreciaciones de hecho limita la precisión con la que el Tribunal de Justicia puede contestar la cuestión; sin embargo, en este asunto se da una exposición clara de algunos hechos concordados entre las partes, suficiente para que el Tribunal de Justicia señale una orientación al contestar la cuestión planteada. En mi opinión el ilustre Juez estaba facultado para plantear la segunda cuestión prejudicial en la forma y en el momento en que lo hizo.

En relación con esta segunda cuestión, el Gobierno irlandés y la INPC, por una parte, y las demandantes en el litigio principal y la Comisión, por otra, adoptan resueltamente posturas fuertemente enfrentadas.

Los primeros alegan que resulta patente que esta obligación de comprar a precios fijados para cubrir los costes de INPC está justificada por motivos de orden público y seguridad pública, cuya apreciación, en su opinión, es competencia de los Gobiernos nacionales en su integridad. La obligación se justifica como parte del proceso vital de mantenimiento de la seguridad de los suministros de petróleo. En este sentido, Irlanda se encuentra en una situación vulnerable, especialmente en un momento de fuerte escasez de petróleo crudo o en caso de una eventual guerra, por su calidad de país no alineado y por no ser un país miembro de la OTAN, depende considerablemente del petróleo como fuente de energía, pero no posee petróleo crudo de extracción nacional; también depende muy ampliamente del Reino Unido y de la mayor parte de las sociedades petroleras situadas en el territorio de dicho país; ha tendido dificultades en mantener las existencias de petróleo y no habría habido refinería en Irlanda si no se hubiera salvado la de Whitegate; las compañías petroleras más importantes no comprarían petróleo de Whitegate después de 1981 a no ser que se les obligara a hacerlo según un régimen equitativo para todas las sociedades. En modo alguno lo que se realizó tuvo carácter económico, y en cualquier caso se trata de una medida temporal que deberá modificarse tan pronto como puedan adoptarse otras medidas.

Por el contrario, la Comisión y las demandantes alegan que se trata tan sólo de una restricción de carácter económico impuesta por motivos económicos.

No guarda relación alguna con el orden público o la seguridad pública. Sin lugar a dudas, se trata de un plan para garantizar que el petróleo crudo importado en Irlanda para su refino (lo cual el Gobierno se halla perfectamente facultado a hacer) será comercializado sin pérdidas financieras, mediante la imposición de una obligación de compra (lo cual el Gobierno no tiene facultades para llevar a cabo de acuerdo con sus obligaciones en virtud del Tratado). Aún en el supuesto de que se pueda aducir el orden público y la seguridad pública para justificar las restricciones de las importaciones de productos petrolíferos, el Gobierno irlandés

no ha logrado demostrar en el presente asunto la existencia de alguna amenaza para la seguridad pública derivada de los productos que no proceden de Whitegate. Además, la Comisión recalca que esta obligación de compra no podría ser eficaz para evitar o hacer frente a una amenaza de déficit de suministro de carburantes. La causa de la crisis sería la escasez de petróleo crudo y la mera posesión de una refinería no ayuda en absoluto toda vez que la capacidad de refino en la Comunidad es excedentaria. La verdadera solución consiste en mantener existencias adecuadas de acuerdo con las obligaciones previstas en las Directivas comunitarias complementadas mediante contratos de larga duración para el suministro de petróleo crudo, que pueda perfectamente ser refinado en otras partes del mercado común.

El Abogado del Reino Unido, que intervino presentando observaciones, manifestó que si bien las excepciones al principio de la libre circulación de mercancías deben interpretarse en sentido estricto, no procede una interpretación por la que carezcan de eficacia. Debe llegarse a un equilibrio entre la promoción de la libre circulación de mercancías y la protección de los intereses legítimos y fundamentales del Estado. A pesar de que puedan protegerse los intereses económicos en virtud del artículo 36, tales intereses no deben suponer ninguna discriminación o equivaler a una restricción encubierta del comercio. La seguridad pública es suficientemente amplia para abarcar el mantenimiento de los servicios públicos esenciales, o para permitir que la vida del Estado se desarrolle con seguridad y eficacia.

En mi opinión, los problemas que se plantean en este asunto, quizá más que en cualquier otro, revelan la importancia de tres principios que el Tribunal de Justicia ha destacado desde hace mucho tiempo; que la prohibición de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente se encuentra en el núcleo de lo que la Comunidad se propone lograr; que de ninguna manera las excepciones previstas en el artículo 36 deben interpretarse en sentido amplio, y que no es dable apoyarse en tales excepciones para justificar restricciones de índole económica, sino que debe dárseles alguna otra justificación. Esto último, a mi juicio, surge independientemente del segundo inciso del artículo 36, pero éste lo recalca. Por consiguiente, en modo alguno, un Estado miembro puede invocar el orden público o la seguridad pública para justificar lo que, previo análisis, resulta ser la protección de un interés esencialmente económico. Como se declaró en la sentencia de 7 de febrero de 1984, Duphar (238/82, ↔ Rec. p. 523), según el artículo 36 no puede justificarse un «objetivo de carácter eminentemente presupuestario».

No obstante, es inevitable que las restricciones a la importación, exentas, en virtud del artículo 36 de la prohibición prevista en el artículo 30, se produzcan en un contexto económico, de lo contrario no se subsumirían ante todo en el artículo 30. La inclusión en el artículo 36 de medidas justificadas por razones de protección de la propiedad industrial o comercial es el ejemplo más patente. La protección de dicha propiedad es de una gran importancia económica, no obstante puede estar justificada por razones de carácter no económico como la ventaja

de fomentar invenciones, evitar la confusión entre mercancías y evitar los plagios de la creación intelectual. Sin embargo, ello no es un ejemplo aislado. Igualmente pueden existir las otras excepciones, en las que es posible basarse, a menos que sean «invocadas con fines económicos», para adoptar lo que parece ser una expresión afortunada contenida en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964 (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36).

No cabe duda de que la obligación de compra de un porcentaje de las necesidades de petróleo y a un precio fijo tiene efectos de carácter económico y es una medida equivalente a una restricción cuantitativa. Si en realidad hubiera sido adoptada «con fines económicos», por motivos proteccionistas, sería patente que no se subsumiría en el artículo 36 y estaría prohibida.

Sin embargo, en el momento actual, debe aceptarse la disposición de un adecuado aprovisionamiento de petróleo como vital para el bienestar del Estado, para el mantenimiento de los servicios y suministros esenciales. Es un interés fundamental y legítimo del Estado asegurar con medios lícitos el suministro, pudiendo por ello, diferenciarse de los demás productos aludidos.

Mucho se ha discutido en este asunto sobre si las medidas adoptadas por el Estado para proteger su abastecimiento de petróleo podrían subsumirse en el «orden público» o «seguridad pública». De los dos, el «orden público» parece ser más general, e incluye intereses fundamentales del Estado, suficientemente amplios para abarcar, como en el asunto Thompson (7/78, Rec. 1978, p. 2247), la protección del derecho a acuñar monedas.

Es evidente que la «seguridad pública» no se circunscribe a la seguridad militar exterior, la cual se regula ampliamente en los artículos 223 a 225 del Tratado, los cuales no se invocan en el presente asunto. En mi opinión, tampoco se circunscribe a la seguridad interior, en el sentido del mantenimiento de la ley y el orden, sin llegar a alcanzar los «graves disturbios internos que alteren el orden público», a los que se refiere el artículo 224, aunque puede comprenderlos. En mi opinión, el mantenimiento del abastecimiento esencial de petróleo puede estar comprendido dentro de la «seguridad pública» en la medida en que es algo vital para la estabilidad y la cohesión de la vida de un Estado moderno. Si no hubiera llegado a esta conclusión habría deducido que podía formar parte del «orden público».

Sin embargo, esto es sólo el comienzo del problema. Si, como pienso, es posible justificar las restricciones relativas a la importación de petróleo con el fin de salvaguardar la seguridad y el orden públicos, ¿merecen tal justificación las concretas restricciones de que se trata? La contestación a dicha pregunta exige que se consideren los motivos para, la necesidad de y el efecto de las restricciones cuantitativas y de precio establecidas. Tan sólo por este motivo ya resulta imposible contestar la letra a) de la segunda cuestión afirmativamente con la mera

lectura del texto de la Orden. Si tuviera que contestarse la cuestión sobre la base de la Orden y de los hechos concordados, por mi parte, no llegaría al convencimiento de que se hubiera demostrado la justificación de las restricciones objeto de discusión en el presente asunto. Sin embargo, a mi juicio, en este momento sería incorrecto contestar la cuestión únicamente sobre la base de los hechos referidos. El Juez hizo patente que ni se había practicado prueba ni se le habían formulado todas las alegaciones, y, según mi parecer, los demandados tienen derecho a una sustanciación exhaustiva del asunto antes de que se adopte la resolución definitiva.

Entiendo que el Juez desea obtener [en el caso de que no pueda contestarse sin más la letra a) de la segunda cuestión] alguna orientación en cuanto a las consideraciones que han de tenerse en cuenta.

En primer lugar, es evidente que la carga de probar que las concretas restricciones estaban justificadas sobre la base de los tres principios a los que me he referido, incumbe al Estado miembro, y dicha carga dista de ser ligera. Contrariamente a lo que pareció afirmar la alegación del Abogado del Gobierno irlandés, la justificación no queda demostrada por el mero hecho de que, en uso de su facultad discrecional, el Gobierno decidiera adoptar estas medidas concretas.

Para adoptar una decisión sobre esta cuestión, es necesario dejar al margen cualesquiera beneficios económicos obtenidos, independientemente de que, en si mismos, puedan ser muy atractivos. Por consiguiente, la protección del empleo, cualquier mejora en la balanza de pagos, el beneficio financiero, el interés en mantener en funcionamiento una industria nacional y, por razones comerciales, en evitar el aprovisionamiento de los proveedores establecidos fuera del Estado, no sirven para demostrar que las medidas están justificadas.

En segundo lugar, en mi opinión, no estarán justificadas las medidas adoptadas si existen otros medios que no comporten restricción alguna del derecho a realizar importaciones procedentes de otros Estados miembros, o que puedan adoptarse razonablemente. En este contexto es necesario tener presente, no únicamente los contratos que podrían celebrarse con otras compañías petroleras, sino los derechos y las obligaciones que existen según el ordenamiento comunitario. Me refiero aquí no solamente al «principio de solidaridad comunitaria que es uno de los fundamentos de la Comunidad» (asunto BP/Comisión, 77/77,↔ Rec. 1978, p. 1513, apartado 15) y a las disposiciones generales del Tratado, sino a las concretas Directivas y Decisiones a las que me he referido anteriormente.

Por ejemplo, según la Directiva 72/425 cada Estado miembro está obligado a mantener un nivel mínimo de reservas de productos petrolíferos equivalentes al consumo medio durante al menos 90 días, cuyas reservas deben almacenarse, bien en el Estado miembro de que se trate o, en virtud de acuerdo con el Gobierno, en otro Estado miembro, que estará obligado a no obstaculizar su envío al Estado miembro en nombre del

cual tales existencias se han constituido. Si surgen dificultades en relación con el suministro comunitario de petróleo, se prevé la celebración de consultas entre los Estados miembros y la coordinación de medidas que los mismos deben adoptar. En el caso de que surjan dificultades en el suministro de petróleo crudo o de productos petrolíferos, la Comisión ostenta facultades suficientes para someter el comercio dentro de la Comunidad a un sistema de licencias de exportación. El principio se establece en la exposición de motivos de la Decisión 77/186 *viz* «de conformidad con los principios de solidaridad y no discriminación, la carga de los déficits de los abastecimientos de petróleo crudo y de productos petrolíferos debe ser compartida entre los Estados miembros de forma equitativa». También existen disposiciones para permitir o exigir restricciones al consumo, así como el reconocimiento de prioridad a los suministros de productos petrolíferos a grupos específicos de usuarios.

Estas medidas contribuyen enormemente a asegurar la respuesta a la escasez de petróleo en la Comunidad sobre una base de carácter comunitario. Si ofrecen suficiente garantía a un Estado miembro con respecto a sus necesidades probables en caso de emergencia, entonces, en mi opinión, pueden no estar justificadas ulteriores medidas según el artículo 36 del Tratado (véanse los asuntos Simmenthal, 35/76,↔ Rec. 1976, p. 1871, y Tedeschi, 5/77, Rec. 1977, p. 1555). Si en realidad Irlanda no hubiera mantenido dichas reservas, a no ser que fuera por motivos totalmente fuera de su control, la conclusión sería la misma puesto que es evidente que debería haberlo hecho. Si no se consideran suficientes unas reservas para 90 días y no se aceptan dichas medidas como garantía adecuada, cabe preguntar por qué no es posible mantener más existencias para garantizar una reserva adecuada.

Por otra parte, Irlanda es miembro de la Agencia Internacional de la Energía creada por Decisión del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El Programa Internacional de la Energía aprobado por dicho organismo prevé las medidas que han de adoptarse para garantizar un abastecimiento suficiente, así como las medidas de emergencia que han de adoptarse cuando un país miembro sufre o razonablemente puede esperarse que sufra una reducción del suministro de petróleo.

En tercer lugar, las medidas no estarán justificadas a no ser que con las mismas se logre un objetivo de seguridad pública. Como observa la Comisión, puede ser dudoso si incluso con la presencia de una refinería se alcanzará dicho objetivo. Las situaciones críticas surgen cuando se da un déficit de petróleo crudo. Si un país cesa de suministrar petróleo crudo, de nada sirve tener una refinería. En momentos en que existe suficiente petróleo crudo, se dice, hay un exceso de capacidad de refino en la Comunidad en cualquier caso, de manera que puede obtenerse petróleo refinado. Por lo tanto, aunque para mantener la refinería en funcionamiento sea esencial evitar que los comerciantes compren hasta el 35 % de sus suministros de otros proveedores distintos de Whitegate, de ello no se desprende que en caso de necesidad Whitegate pueda

proceder al abastecimiento; ciertamente existe la posibilidad de que los proveedores de petróleo refinado no puedan o se nieguen a prestar su cooperación cuando el volumen de sus importaciones se haya reducido.

También se plantea la cuestión de si es necesario obligar a los comerciantes a comprar de INPC. El Gobierno alegó algunos motivos sobre este extremo, que tendrán que ser examinados, concretamente, si las compañías petroleras no comprarían a menos que se les obligara a hacerlo o, en cualquier caso, qué proporción de la producción de Whitegate adquirirían voluntariamente no sólo las sociedades más importantes sino las menos importantes.

En cuarto lugar debe existir una proporción entre las medidas adoptadas y la finalidad que se pretende alcanzar. Ello exige, *inter alia,* que se examine la cifra del 35 %. Aunque este porcentaje no parezca exagerado, es un extremo que requiere comprobación. En los debates sobre el proyecto de ley de 13 de julio de 1982, el Ministro dijo que el límite superior del 35 %, aproximadamente, correspondía al nivel mínimo de explotación de la refinería y que, al representar cerca del 35 % del mercado irlandés, «minimizará la carga que pesa sobre la economía en general y sobre las compañías petroleras mientras persista la coyuntura económica adversa». Por otra parte se dijo que «era deseable un límite de tal índole por ser indicativo de las necesidades estratégicas nacionales mínimas en una situación de crisis grave». Teniendo en cuenta la obligación comunitaria de mantener existencias, según mi parecer, en realidad, es difícil justificar una restricción del comercio con el objeto de satisfacer las necesidades estratégicas nacionales mínimas. En el acto de la vista, el Abogado de Irlanda dejó bien patente que, como el Ministro parece indicar, lo que realmente se desea es vender la cantidad que equivalga a la capacidad mínima de explotación real de la refinería. Esta debe mantenerse en funcionamiento de manera que pueda incrementarse la producción en caso de crisis. Sin embargo, según parece, la producción y la capacidad mínima de explotación se redujeron como consecuencia de una caída en la demanda, si bien permanece el 35 %. ¿Cuál es la cantidad mínima exigida para mantener la fábrica en funcionamiento?

Especial atención merece la cuestión del precio que se aplica a la luz de, por ejemplo, el asunto Duphar. Considero difícil entender cómo puede justificarse dicho precio, basado en los costes y gastos de INPC, en méritos de las alegaciones formuladas hasta este momento, sin embargo, el órgano jurisdiccional nacional debe llevar a cabo la apreciación a la luz de lo dispuesto en el artículo 92 del Tratado, el cual, en caso de que fuera aplicable, podría permitir la venta de los productos a precios competitivos y, de esa forma incentivar a los comerciantes para que compraran en Whitegate, como ya se ha dicho, no sólo las sociedades más importantes sino también las menos importantes.

Resulta también pertinente preguntarse si, aun en el caso de que estuviera justificada dicha restricción cuando se estableció, todavía puede justificarse, cuando aparen-

temente ha mejorado la calidad y los costes y, por consiguiente, los precios se han reducido, y cuando muy probablemente se han adoptado otras medidas para el abastecimiento.

Por otra parte, en mi opinión, sólo puede justificarse una restricción de tal índole en la medida en que protege las necesidades de petróleo y productos petrolíferos para los servicios y suministros esenciales.

Finalmente, cabe preguntarse si dichas medidas constituyen un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta a los intercambios entre Estados miembros.

Como ya se ha manifestado claramente, sobre todos estos problemas debe pronunciarse el órgano jurisdiccional nacional. Sin embargo, sólo si se satisfacen dichos criterios puede justificarse la restricción a la importación aludida por motivos de seguridad u orden públicos. Si se adoptan unas pautas menos rigurosas, será demasiado fácil utilizar los conceptos de «orden público» y «seguridad pública» en un sentido que menoscabe el concepto básico de un mercado común entre Estados miembros. Como dijo Burrough J. en Richardson/Mellish (1824) (2 Bing 229, p. 252) el orden público «es un caballo muy inquieto que una vez ha sido montado, nunca se sabe donde te llevará». Igualmente, el ámbito de la «seguridad pública» puede requerir una cautelosa atención.

En virtud de todo lo expuesto, a mi juicio, las cuestiones planteadas deberían contestarse del siguiente modo:

1) Una normativa nacional que exige a los importadores de productos petrolíferos en un Estado miembro que compren hasta el 35 % de sus necesidades de una refinería de petróleo de propiedad estatal está prohibida en virtud del artículo 30 del Tratado CEE.

2) En virtud del artículo 36 del Tratado, dicha normativa estará justificada por motivos de seguridad pública, y por ende a la misma no se opondrá el artículo 30, si es necesaria por razones distintas a las de carácter económico, para mantener los servicios y suministros esenciales. No será necesaria para tal fin en el caso de que pueda garantizarse el abastecimiento preciso de petróleo por otros medios menos restrictivos de las importaciones, tales como el almacenamiento de existencias.

En el procedimiento principal debe decidirse sobre las costas causadas por las partes del mismo en el presente procedimiento. No debe resolverse acerca de las costas de la Comisión y del Gobierno del Reino Unido.