adoptada y cuyos derechos hubiera deseado regular la Comisión. Si a pesar de ello afecta a dichos productores, es sólo a causa de las consecuencias fácticas que tiene para su situación en el mercado. Por lo tanto éstos se ven afectados del mismo modo que se habría visto cualquier otra persona que vendiese margarina en el mercado berlinés durante la aplicación de las medidas de promoción antes mencionadas y no individualmente en el sentido del artículo 173, párrafo 2, del Tratado.

2. En apoyo de un recurso contra una medida nacional de ejecución de un acto comunitario, el actor puede alegar la ilegalidad de este último y obligar así al órgano jurisdiccional nacional a pronunciarse sobre el conjunto de imputaciones hechas a este respecto en el recurso, en su caso después de haber planteado la cuestión al Tribunal de Justicia para que éste aprecie la validez de dicho acto. La circunstancia de que el órgano jurisdiccional nacional pueda determinar las cuestiones que someterá al Tribunal de Justicia es inherente al sistema de recursos establecido por el Tratado y no constituye un argumento que pueda justificar, al amparo de la necesidad de una tutela jurisdiccional completa, una interpretación amplia de los requisitos de admisibilidad establecidos por el artículo 173, párrafo 2, del Tratado.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 97/85 *

I. Hechos y procedimiento

El mercado comunitario de la leche y de los productos lácteos se caracteriza desde hace años por un excedente de producción. Las existencias de mantequilla de almacenamiento público han alcanzado desde 1984 el millón de toneladas. Las medidas adoptadas por la Comisión para restablecer el equilibrio en dicho mercado tienen como objetivo la reducción de la producción así como el aumento del consumo de los productos de referencia.

A este segundo tipo de medidas pertenece una Decisión dirigida por la Comisión, el 25 de febrero de 1985, a la República Federal de Alemania sobre las medidas a tomar para la promoción de la venta de mantequilla en el mercado de Berlín (Oeste).

Dicha Decisión fue adoptada sobre la base del artículo 4 del Reglamento nº 1079/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativo a una tasa de corresponsabilidad y a determinadas medidas destinadas a ampliar los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 131, p. 6; EE 03/12, p. 148), que dispone que:

«1. Se adoptarán medidas que favorezcan la ampliación de los mercados de productos lácteos, de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 6.

2. Las medidas contempladas en el apartado 1 se referirán a:

— la ampliación de los mercados en el interior de la Comunidad;

* Lengua de procedimiento: alemán.

— la ampliación de los mercados en el exterior de la Comunidad;

— la búsqueda de nuevas salidas y de productos mejorados.»

Las medidas que debían adoptarse en cumplimiento de la Decisión eran las siguientes. Durante un período de dos meses y medio, previsto desde el 15 de abril al 30 de junio de 1985, empresas mercantiles con las que el organismo de intervención de la República Federal de Alemania (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung; en lo sucesivo, el «BALM») hubiere concluido a tal efecto contratos de Derecho privado, debían poner gratuitamente a disposición de los consumidores, en el mercado de Berlín (Oeste), una cantidad de 900 toneladas de mantequilla procedente de almacenamiento público. Dicha mantequilla, exclusivamente destinada al consumo directo, debía acondicionarse en paquetes de un peso neto de 250 gramos que llevasen la indicación «mantequilla CEE gratuita». La comercialización debía hacerse en un embalaje único que contuviera un paquete de esta mantequilla y un paquete de mantequilla de mercado del mismo peso neto, no pudiendo sobrepasar el precio de ambos paquetes conjuntamente vendidos el precio de 250 gramos de mantequilla de mercado que prevaleciera durante el período de comercialización. Un Instituto de Investigación independiente debía llevar a cabo un estudio en profundidad a todos los niveles, incluido el del consumo, midiendo el coste marginal y la eficacia de la medida, y debía presentar a la Comisión un informe circunstanciado antes del 1 de septiembre de 1985.

Las cuatro sociedades demandantes son productoras de margarina en la República Federal de Alemania que, según sus indicaciones, llevan a cabo aproximadamente los dos tercios de ventas de margarina en Berlín (Oeste).

Las demandantes se dirigieron, en primer lugar, a los órganos jurisdiccionales administrativos alemanes para intentar que se prohibiera al BALM a título provisional la ejecución de la medida impugnada.

Cada una de ellas planteó, en marzo de 1985, una demanda de medidas provisionales ante el Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main. Este Tribunal se estimó competente para conocer de la acción sobre la base de que el BALM se veía obligado a adoptar medidas que sobrepasaban la simple ejecución de la Decisión. Por considerar que ésta infringía el Derecho comunitario en varios puntos y que su desarrollo ocasionaría a las demandantes un perjuicio irreparable, el Verwaltungsgericht prohibió a título provisional, mediante resoluciones de 20 de marzo de 1985, que el BALM procediera a la ejecución de la medida impugnada.

El Verwaltungsgerichtshof de Hesse, ante el que el BALM interpuso recurso de apelación, revocó dichas Decisiones mediante resoluciones de 11 de abril de 1985. Este órgano jurisdiccional subrayó que, en la Decisión impugnada, la propia Comisión había fijado todas las modalidades de la operación, que dichas modalidades se imponían al organismo de intervención y que éste no utilizaba, por consiguiente, más que medios de Derecho privado para la ejecución de las medidas que debía aplicar. El Verwaltungsgerichtshof concluyó al respecto que el asunto era de la competencia de los órganos jurisdiccionales civiles y no de los órganos jurisdiccionales administrativos.

El fracaso del procedimiento administrativo de medidas provisionales condujo a las demandantes a ejercitar, unos días más tarde, otras acciones.

En primer lugar, cada una de las demandantes interpuso ante el Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main un recurso sobre el fondo igualmente dirigido a la prohibición de la medida impugnada. Dicho Tribunal, sin poner en duda su competencia, dictó el 15 de abril de 1985 unas resoluciones mediante las que planteaba al Tribunal de Jus-

ticia distintas cuestiones prejudiciales, relativas sobre todo a la compatibilidad de la Decisión de la Comisión de 25 de febrero de 1985 con diversos principios generales y a si dicha Decisión se apoyaba en una base válida de autorización (Rau y otros, asuntos acumulados 133 a 136/85, véase p. 2289).

En segundo lugar, las demandantes interpusieron el 16 de abril de 1985 el presente recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 25 de febrero de 1985. Al propio tiempo, solicitaban al Tribunal de Justicia que decretase la suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada (asunto 97/85 R, Rec. 1985, p. 1331). Dicha solicitud fue denegada mediante auto de 3 de mayo de 1985, sobre la base de que no había inminencia de un perjuicio grave y de que una suspensión de la operación ocasionaría a la Comisión un daño comparable al daño pretendidamente experimentado por las demandantes.

La operación impugnada, inicialmente prevista a partir del 15 de abril de 1985, no se desarrolló efectivamente más que a partir del 6 de mayo de 1985, debido a la resolución sobre medidas provisionales del Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main de 20 de marzo de 1985 que había prohibido el desarrollo de la operación.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Pretensiones de las partes

Las demandantes solicitan al Tribunal de Justicia que:

— anule la Decisión de la Comisión, de 25 de febrero de 1985, relativa a medidas de promoción de la venta de mantequilla en el mercado de Berlín (Oeste),

— condene a la demandada al pago de las costas.

La Comisión solicita al Tribunal de Justicia:

— con carácter principal, que declare la inadmisibilidad del recurso,

— con carácter subsidiario, que desestime el recurso por improcedente,

— que condene en costas a las demandantes.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Sobre la admisibilidad*

1. Las demandantes

Las demandantes estiman que, aun cuando estuviese dirigida a la República Federal de Alemania, la Decisión de la Comisión de 25 de febrero de 1985 les afectaba directa e individualmente en el sentido del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado.

Las demandantes explican en primer lugar por qué están directamente afectadas por la Decisión impugnada. Debido a la relación de sustitución entre la mantequilla y la margarina, toda promoción de las ventas de mantequilla va necesariamente en detrimento de las ventas de margarina. La Decisión impugnada ha regulado por sí misma todas las modalidades de la operación y, en consecuencia, les ocasiona un perjuicio directo.

Seguidamente, las demandantes exponen que la Decisión impugnada les afecta individualmente. Las personas o empresas a las que perjudica la Decisión de la Comisión están, según las demandantes, claramente determinadas. En efecto, hay dieciséis fabricantes de margarina establecidos en la República Federal de Alemania y dicho número no pudo variar antes de la aplicación de la Decisión impugnada. Por otra parte, las importaciones no representan más que una parte absolutamente insignificante del consumo de margarina en el mercado de

Berlín (Oeste). Dado que las demandantes realizan aproximadamente los dos tercios de las ventas de margarina en dicho mercado, creen haber sido individualmente afectadas por la Decisión impugnada.

Las demandantes alegan también que si se declarase la inadmisibilidad del presente recurso, se verían parcialmente privadas de la tutela jurisdiccional de sus derechos. A este respecto, recuerdan el fracaso del procedimiento de medidas provisionales que intentaron ante los órganos jurisdiccionales administrativos, al haber resaltado el Verwaltungsgerichtshof de Hesse que el asunto era competencia de las jurisdicciones civiles. Recuerdan asimismo que el procedimiento de medidas provisionales incoado por otros productores de margarina ante el Landgericht y el Oberlandesgericht de Frankfurt am Main también ha fracasado, al haberse basado el Oberlandesgericht en la primacía del Derecho comunitario para desestimar la demanda. Las demandantes exponen además que han planteado un recurso sobre el fondo ante el Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main, órgano jurisdiccional que ha planteado cuestiones prejudiciales, cuyo carácter limitado lamentan, sin embargo, ya que no se refieren al problema de la falta de poder de la Comisión para prescribir un comportamiento contrario al Derecho alemán sobre competencia desleal. A favor de la admisibilidad del presente recurso militan, en opinión de las demandantes, la necesidad de garantizar una tutela jurisdiccional efectiva de los justiciables y la insuficiencia de las vías nacionales de recurso al respecto.

2. La Comisión

La Comisión se opone a la admisibilidad del recurso sobre la base de los siguientes argumentos.

Las demandantes no están directamente afectadas por la Decisión impugnada, que no les impone, en modo alguno, obligaciones. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la mera circunstancia de que un acto sea susceptible de ejercer una influencia sobre las relaciones de competencia existentes en el mercado de referencia no puede bastar para que todo agente económico que se encuentre en una relación cualquiera de competencia con el destinatario del acto pueda ser considerado como directa e individualmente afectado por este último (sentencia de 10 de diciembre de 1969, Eridania, 10 y 18/68, Rec. 1969, pp. 459, 481).

A juicio de la Comisión, las demandantes tampoco han sido afectadas individualmente ya que la Decisión en cuestión no se refiere a las demandantes de una manera análoga a la de su destinatario. Muchos otros productores e importadores de margarina suministran en efecto margarina al mercado de Berlín o pueden decidir en cualquier momento llevar a cabo dichos suministros.

El argumento de las demandantes, según el cual la inadmisibilidad del presente recurso daría lugar a una denegación de justicia, está desprovisto de fundamento. En efecto, las demandantes ya han alcanzado un éxito parcial en su recurso sobre el fondo ante el Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main puesto que dicho órgano jurisdiccional ha sometido al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas a la validez de la Decisión impugnada. Si las demandantes hubiesen planteado ante los órganos jurisdiccionales civiles un recurso sobre el fondo, como lo han hecho otros productores de margarina, podrían haber conseguido que se planteara una cuestión prejudicial sobre las relaciones entre la Decisión impugnada y el Derecho alemán sobre competencia desleal. Por otra parte, las demandantes podían haber interpuesto contra la Comisión un recurso de indemnización, sobre la base del apartado 2 del artículo 215 del Tratado.

La Comisión subraya, finalmente, que la operación criticada muy probablemente se

habrá ejecutado antes de que se haya podido dictar sentencia en el presente asunto. Las demandantes carecen pues de interés en el mantenimiento de su recurso que, también por esta razón, debe declararse inadmisible.

B. *Sobre el fondo*

1. Violación del principio general del derecho al libre ejercicio de actividades profesionales

Las *demandantes* estiman que la Decisión impugnada viola el principio general del derecho al libre ejercicio de actividades profesionales. Las sentencias de 14 de mayo de 1974 (Nold, 4/73, Rec. 1974, p. 491) y de 13 de diciembre de 1979 (Hauer, 44/79, Rec. 1979, p. 3727) han consagrado en el Derecho comunitario la existencia de dicho principio. Este derecho no puede experimentar restricciones más que en función de imperativos superiores de interés general y sobre bases jurídicas claras, condiciones que no se dan en el caso de autos. Por otra parte, las demandantes recuerdan que el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones comunes de los Estados miembros para delimitar el alcance de los principios generales del ordenamiento jurídico comunitario. Subrayan que una operación como la prevista en la Decisión impugnada es contraria, en Derecho alemán, a varias disposiciones de la Ley Fundamental (al apartado 1 del artículo 12 de la Ley Fundamental, que garantiza el derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales; al apartado 1 del artículo 2 de la Ley Fundamental, que consagra el principio de la libertad general de la competencia; al apartado 1 del artículo 3 de la Ley Fundamental, que enuncia el principio de igualdad). Dicha contrariedad a la Ley Fundamental alemana implica también que la operación controvertida debe ser declarada contraria a los principios generales del Derecho comunitario.

La *Comisión* afirma que el fundamento jurídico de la Decisión controvertida reside en el artículo 4 del Reglamento nº 1079/77 del Consejo, más arriba citado, que expresamente autoriza medidas dirigidas a la ampliación de los mercados de productos lácteos y a la búsqueda de nuevas salidas. Además, la operación se justifica por imperativos de interés público. Finalmente, los productores de margarina han podido seguir sin impedimento alguno el ejercicio de su profesión y, si bien la medida impugnada les supone inconvenientes, deben padeder, como cualquier particular, las consecuencias de las acciones emprendidas por los poderes públicos.

2. Violación del principio de la estabilización de los mercados

Las *demandantes* alegan una violación del principio de la estabilización de los mercados, enunciado en la letra *c* del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, y recordado en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 del Consejo de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 157), así como por los considerandos del ya citado Reglamento nº 1079/77 del Consejo. La estabilización del mercado implica la adaptación de la producción a la demanda existente en el interior de la comunidad. Por el contrario, la medida criticada pretende el mantenimiento de los precios a un nivel artificialmente elevado mediante una considerable aportación de fondos públicos. Por este motivo se opone al principio de la estabilización de los mercados. Además, la acción impugnada viola las normas de la competencia leal en la medida en que consiste en ofrecer una mercancía en forma masiva gracias a la ayuda de fondos públicos, con el fin de eliminar un producto competitivo. Semejante inobservancia de las normas de la competencia leal también equivale a una violación del principio de la estabilización de los mercados.

La *Comisión* afirma que la acción controvertida debía, por el contrario, contribuir a restablecer la estabilidad del mercado de la mantequilla. A la vista de los excedentes que le caracterizan, el mercado no puede estabilizarse más que mediante la reducción de la producción o mediante un aumento de la demanda. La acción controvertida constituye, precisamente, una experiencia en este último sentido, ya que tiene por objeto establecer en qué medida y a qué coste se puede obtener un aumento del consumo de mantequilla. El argumento de las demandantes, según el cual dicha acción desestabiliza el mercado, está desprovisto de fundamento ya que se anticipa a los resultados del estudio. Por otra parte, la estabilización de los mercados no es más que uno de los objetivos contemplados en el artículo 39 del Tratado, entre los que las instituciones de la Comunidad deben establecer un equilibrio (sentencia de 6 de diciembre de 1984, Biovilac, 59/83, Rec. 1984, p. 4057). Otro de los objetivos contemplados en el artículo 39 del Tratado es el de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. La medida impugnada contribuye a la realización de dicho objetivo y por consiguiente no puede ser criticada.

3. Violación del principio de no discriminación

Las *demandantes* consideran que el principio de no discriminación, enunciado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, ha sido infringido. Estiman en efecto que han sido desfavorecidas de manera general en relación con productores de leche cuyos productos se venden a precios reducidos gracias a subvenciones públicas y que se benefician de garantías de venta. La Comisión no puede justificar las subvenciones mediante las que hace bajar los precios de la mantequilla con la consideración de que dichas subvenciones compensan el coste menos elevado de las materias primas utilizadas por los productores de margarina. En realidad, la organización de mercados a que respectivamente pertenecen la mantequilla y la margarina beneficia a la mantequilla, como viene desmostrado por las variaciones en la producción, el consumo y los precios que han podido constatarse en el curso de los tres últimos años. Las demandantes reprochan sobre todo a la Decisión impugnada el que haya introducido en dichas organizaciones de mercados, ciertamente desfavorables a las demandantes pero organizadas de manera estable desde hace años, una medida esencialmente diferente de la política seguida hasta entonces por la Comisión.

La *Comisión* estima que las demandantes, como productoras de margarina que son, se encuentran en una situación completamente diferente a la de los productores de productos lácteos y que, por consiguiente, falta la base de comparación indispensable para examinar la existencia de una desigualdad de trato. Los fabricantes de margarina pueden, en efecto, comprar sus materias primas a los precios del mercado mundial. Por el contrario, los productores que utilizan productos lácteos deben adquirir las suyas a un precio aumentado en función de las tasas aplicables a las importaciones procedentes de terceros países. De lo que se deriva, en lo que respecta al consumidor, una diferencia de precio que juega a favor de la margarina y en detrimento de la mantequilla. En consecuencia, las demandantes no tienen fundamento para criticar la acción proyectada, que se limita a compensar los efectos de la situación más arriba descrita durante un tiempo y en una medida limitados.

4. Violación del principio de confianza legítima

Las *demandantes* recuerdan que se han organizado en función de las organizaciones de mercados que existen desde hace varios años. La acción de distribución gratuita de mantequilla viola el principio de la confianza legítima porque se distingue de manera esencial de la política practicada hasta entonces por la Comisión. Contrariamente a las acciones llevadas a cabo en el pasado, por primera vez la acción consiste en una distribución gratuita de mantequilla. Por otra parte, la acción berlinesa se concibe como un «proyecto-piloto», lo que demuestra que la Comisión tiene la intención de extender dicha medida al conjunto de la Comunidad, si se muestra eficaz.

En su exposición de los hechos, la *Comisión* ha mantenido que la operación criticada no constituía en absoluto una oferta de mantequilla a título gratuito, sino una oferta de dos paquetes por tan sólo el precio de uno, es decir, a mitad de precio. La indicación «mantequilla CEE gratuita», cuya colocación en uno de los dos paquetes de mantequilla prevé el apartado 2 del artículo 3 de la Decisión impugnada, a lo sumo cumple una función publicitaria. Habría sido incluso lícita una reducción de precio más importante, ya que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de ventajas derivadas de la aplicación de un sistema de organización común de mercados. Por otra parte, la bien conocida situación excedentaria en el sector de la mantequilla, así como las medidas previstas en el Reglamento nº 1079/77, más arriba citado, hacían previsibles nuevas medidas de promoción de las ventas de mantequilla.

5. Violación del principio de proporcionalidad

Las *demandantes* recuerdan que, en su argumentación relativa a los asuntos «mantequilla de Navidad» (279, 280, 285 y 286/84), han expuesto que la venta de mantequilla a precio reducido se efectúa esencialmente a costa de la venta de mantequilla fresca, que a su vez debe ser almacenada. Los análisis realizados en relación con las acciones «mantequilla de Navidad», especialmente el Informe especial del Tribunal de Cuentas de 13 de abril de 1982 (DO C 143, p. 1) establecen que la única medida eficaz para la reducción de las existencias es la exportación de la mantequilla. Esta conclusión es aplicable a la presente acción de distribución gratuita de mantequilla. En efecto, aunque una acción de distribución gratuita de mantequilla pueda tener más éxito a nivel de los consumidores que una venta a precio reducido, el coste sensiblemente superior de dicha acción priva de toda eficacia a la operación. Por otra parte, en los países en vías de desarrollo existen importantes necesidades de productos lácteos, y, en particular, de butteroil. La Comunidad debería tener más en cuenta los mercados abiertos por la ayuda alimentaria, cuyos costes son idénticos a los de una distribución gratuita de la mantequilla en el interior de la Comunidad.

La *Comisión* estima que las quejas más arriba manifestadas no pueden evidentemente afectar a las demandantes en sus derechos individuales. El derecho al examen crítico de la relación coste/utilidad de la acción corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas y al Parlamento Europeo, en el marco del examen anual de las cuentas y del descargo que ha de darse a la Comisión. Por otra parte, era indispensable proceder a una operación experimental para alcanzar a nuevas categorías de consumidores, al no haber impedido las medidas adoptadas hasta el momento el inquietante aumento de las existencias de mantequilla. Únicamente una medida sobre el precio es susceptible de provocar un aumento del consumo de mantequilla. La reducción del precio a la mitad, en que desemboca la operación criticada, coincide por lo demás con la prevista en el marco de la acción «mantequilla de Navidad» 1984-1985.

6. Ausencia de poder de la Comisión para prescribir un comportamiento contrario a las normas alemanas sobre competencia desleal

Las *demandantes* exponen en primer lugar en qué aspectos prescribe la Decisión impugnada a las empresas comerciales un comportamiento contrario al Derecho alemán de la competencia desleal. Mantienen en primer término que el artículo 1 de la Ley alemana sobre competencia desleal ha sido infringido por la operación criticada. En efecto, si bien la comercialización gratuita de mercancías no está prohibida de manera general, es, ello no obstante, ilícita cuando, como en el caso de autos, está dirigida a captar al cliente con desprecio de una verdadera competencia basada en la calidad de las

prestaciones, y cuando desemboca en molestias para los competidores o en perturbaciones del mercado. Seguidamente, la operación criticada infringe el apartado 3 del artículo 1 del Decreto alemán sobre primas, en cuanto que la decisión impugnada prevé la inserción de la indicación «mantequilla CEE gratuita» sobre los paquetes de mantequilla de intervención. El citado artículo prohíbe, en efecto, que se califique una liberalidad de gratuitamente otorgada y ello incluso en el caso de que la oferta o el anuncio de primas esté autorizado. Finalmente, se da una infracción del artículo 7 de la Ley alemana de rebajas, que no autoriza las rebajas de cantidad más que cuando sean conformes a los usos comerciales habida cuenta de su naturaleza y de su importancia. Con seguridad no es éste el caso en el presente asunto, al no poderse considerar conforme con los usos comerciales alemanes la oferta gratuita de un paquete de mantequilla al comprar un segundo paquete. De lo anterior se desprende que la Decisión impugnada debe incitar a la empresa mercantil aventajada a adoptar un comportamiento ilegal que, por lo demás, se sanciona en la República Federal de Alemania a título de infracción (nº 2 del apartado 1 del artículo 3 del Decreto alemán relativo a las primas). En virtud del nº 5 del apartado 2 del artículo 44 de la Ley alemana de procedimiento administrativo, será nulo todo acto administrativo que imponga una acción ilícita de esta índole.

Las demandantes afirman a continuación que una Decisión de la Comisión no puede tener por efecto que las normas alemanas sobre competencia desleal se tornen inaplicables. Es cierto que los Reglamentos y, en algunos casos, las Directivas son directamente aplicables en cualquier Estado miembro y excluyen en principio el Derecho nacional que resulte contrario. Pero no sucede lo mismo, sin embargo, con la Decisión en cuestión, que regula una situación circunscrita en el espacio y en el tiempo. La solución opuesta plantearía, por otra parte, reservas, no sólo desde el punto de vista de las relaciones entre las instituciones de la Comunidad, sino especialmente desde el punto de vista de las relaciones entre dichas instituciones y los Estados miembros.

Por último, con independencia de su aspecto formal, una norma de Derecho comunitario no puede excluir las normas sobre competencia desleal de un Estado miembro. En este ámbito, no se ha transferido la competencia a los órganos de la Comunidad y por consiguiente los Estados miembros conservan su poder autónomo. Además, en el caso de autos las normas alemanas sobre competencia desleal revisten una importancia fundamental en Derecho interno, ya que descansan sobre una antigua tradición jurídica, y si hubiesen de ser desplazadas por la medida impugnada, quedaría fuertemente afectada la conciencia jurídica de los agentes económicos alemanes.

La *Comisión* mantiene que no se han probado en modo alguno las infracciones a las normas alemanas sobre competencia desleal, que, según las demandantes, se derivarían de la ejecución de la Decisión. De todos modos, según la constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho comunitario ha emanado de una fuente de Derecho autónoma y su validez no puede apreciarse más que en función del ordenamiento jurídico comunitario. La primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional se justifica no en función de la necesidad de asegurar una aplicación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros, como afirman las demandantes, sino en función de la preocupación por garantizar la eficacia de dicho Derecho. Dicha primacía rige frente al Derecho nacional sea cual sea su rango, incluso frente al de rango constitucional. Con mayor razón habrá de regir en relación con las normas alemanas sobre competencia desleal, respecto de las que no se ha probado en absoluto que consagren principios generales que el Derecho comunitario haya de respetar.

Esta primacía del Derecho comunitario se extiende a las Decisiones, tal y como se desprende de las sentencias de 21 de octubre de 1970, denominadas sentencias sobre el «Leberpfennig» (Grad, 9/70, Lesage, 20/70, Haselhorst, 23/70, Rec. 1970, pp. 825, 861 y 881). En efecto, una Decisión tiene fuerza

vinculante en relación con los destinatarios que designa, y sólo se garantiza la naturaleza obligatoria de la decisión cuando ésta debe ser respetada con independencia del Derecho nacional que eventualmente le sea opuesto. La Comisión hace notar también que ha promulgado la decisión impugnada según el procedimiento del Comité de gestión previsto en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1079/77, es decir, de acuerdo con las mismas reglas que las que habrían debido seguirse para adoptar un reglamento.

7. Ausencia de base de autorización

Según las *demandantes*, la operación criticada no corresponde a ninguno de los tres objetivos contemplados en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 1079/77, mencionado por la Decisión como base de autorización. Uno de estos tres objetivos, a saber, la ampliación de los mercados en el interior de la Comunidad, está excluido de oficio. Si el objetivo pretendido es la ampliación de los mercados en el interior de la Comunidad, la Decisión contraviene el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 del Consejo, que dispone que la venta de productos de intervención debe hacerse «en condiciones tales que no se comprometa el equilibrio del mercado y se garantice la igualdad de acceso a los productos en venta así como la igualdad de trato de los compradores», lo que no ha sucedido en el caso de autos. En cuanto al objetivo de búsqueda de nuevos mercados, su realización no precisaba el sacrificio de una cantidad de mantequilla tan considerable.

La *Comisión* responde que el objetivo de la operación criticada es en efecto la búsqueda de nuevos mercados, como lo prueba el artículo 7 de la Decisión impugnada, según el cual deberá realizarse un estudio en profundidad del mercado y presentarse un informe a la Comisión después de la verificación de la operación criticada. Por otra parte, la cantidad de 900 toneladas es por completo insignificante si se la compara con la cantidad de 72 000 toneladas a que se refería la más modesta de las acciones «mantequilla de Navidad». Por último, la remisión al apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 no es pertinente ya que el artículo 12 de ese mismo Reglamento, así como el Reglamento nº 1079/77 en el que se basa la Decisión criticada, constituyen excepciones a dicho artículo.

8. Vicios sustanciales de forma

Las *demandantes* afirman que, en contra de lo prescrito en el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento nº 1079/77, la Comisión no ha comunicado previamente al Consejo su intención de proceder a la operación controvertida. Se trata aquí de una norma importante, ya que permite a los Estados miembros estar informados, por medio de sus representantes en el seno del Consejo, de las medidas proyectadas. Los Estados miembros pueden así dar sus instrucciones a sus representantes en el seno del Comité de gestión previsto en el artículo 30 del Reglamento nº 804/68, que interviene en el proceso de adopción de la Decisión criticada, con conocimiento de causa. La Comisión no puede pretender haber satisfecho dicha obligación mediante la «novena comunicación de la Comisión al Consejo relativa al programa de utilización de los fondos procedentes de la tasa de corresponsabilidad en el sector de la leche para la campaña lechera 1985-1986» de 4 de diciembre de 1984 [COM(84) 675 final]. Dicha comunicación únicamente propone dedicar una cierta suma a la evaluación de la eficacia de las medidas de promoción de ventas, pero en ningún lugar menciona medidas completamente nuevas, como las que son objeto de la Decisión impugnada.

La *Comisión* defiende la idea de que la obligación de someter un programa al Consejo

es una obligación de información y no una norma que haya que observar en el momento de la adopción de las medidas. El Consejo no dispone, en efecto, de la posibilidad de participar en la elaboración de las medidas previstas en el artículo 4 del Reglamento nº 1079/77. De todos modos, la Comisión informó debidamente al Consejo en su «novena comunicación» de 4 de diciembre de 1984, más arriba citada. Por lo demás, dicha comunicación fue discutida a fondo el 30 de enero de 1985 en el seno del grupo «leche» del Consejo. En dicha ocasión, se explicó claramente y sin equívocos en qué consistía la proyectada campaña «mantequilla de Berlín», lo que la Comisión se ofrece a probar mediante el testimonio de uno de sus funcionarios.

R. Joliet
Juez Ponente