CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS presentadas el 22 de noviembre de 1978 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

I. La demandante en el procedimiento principal ejerce sus actividades en los Países Bajos en el sector de la producción, de la comercialización y de la exportación de patatas: es miembro de la Asociación de exportadores neerlandeses de estos tubérculos (VNEA). El 5 de enero de 1978, embarcó una partida de veinte toneladas de patatas tardías con destino a Londres para probar el mercado británico, como ella misma declara abiertamente. Esta partida llegó a Great Yarmouth el mismo día, pero el servicio de aduanas e impuestos sobre consumos específicos de Su Majestad denegó la entrada de dichos productos en el territorio nacional basándose en una «prohibición de importación de patatas, cualquiera que sea su procedencia».

La demandante interpuso entonces un recurso ante la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court y ello dio lugar a que dicho órgano jurisdiccional planteara al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

Tratándose de un producto agrícola no sometido en la fecha de la adhesión a una organización común de mercados y que no lo estaba todavía el 1 de enero de 1978, ¿permite el apartado 2 del artículo 60 del Acta de adhesión, o cualquier otra disposición del Derecho comunitario continuar aplicando restricciones cuantitativas a la importación de dicho producto después del 31 de diciembre de 1977 (si dichas medidas formaban parte integrante de una organización nacional de mercados en la fecha de adhesión) en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional y hasta que se cree la organización común de mercados en el sector de dicho producto?

Antes de iniciarse la fase oral del presente asunto, la Comisión ha presentado ante el Tribunal de Justicia un escrito, con fecha 19 de octubre de 1978, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al no derogar ni modificar las disposiciones impugnadas en lo tocante a las restricciones a la importación de patatas del tiempo, el Gobierno del Reino Unido y de Irlanda del Norte ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

* Lengua original: francés.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia no ha considerado posible acumular el presente asunto a dicho recurso por incumplimiento; la conexión evidente entre estos dos asuntos me llevará sin embargo a adelantar algunas cosas sobre el procedimiento incoado con arreglo al artículo 169.

II. Sin descender a un estudio exhaustivo del sector de la patata en la Comunidad, que sería más oportuno en el marco del citado recurso por incumplimiento, conviene sin embargo esbozar un panorama de los intereses de los protagonistas, que no son únicamente los de las amas de casa británicas, por las que la Comisión muestra tanta solicitud.

En principio me refiero únicamente a las patatas tardías, también llamadas patatas del tiempo o patatas destinadas al consumo.

Aunque la planta amada por Parmentier es un producto agrícola en el sentido del Tratado, ni hoy ni el día de la firma del Acta de adhesión, el 22 de enero de 1972, está sometida a una organización común de mercados.

En comparación con los Países Bajos, el número de productores de patatas es más elevado en el Reino Unido, donde las explotaciones pequeñas son mucho más numerosas. El índice de precios percibidos por los productores era, en 1973-1974, respectivamente de 137,4 en los Países Bajos y de 146,4 en el Reino Unido. Después de la República Federal de Alemania e Italia, el Reino Unido es quien importa más patatas en la Comunidad. Cuenta con un organismo, el «Potato Marketing Board», que forma parte de una organización nacional de mercado que abarca todo el Reino Unido. Si bien no tiene el monopolio de las compras de patatas, este organismo controla la producción mediante la contingentación de las superficies cultivadas; además tiene por misión comprar los excedentes y prohibir las importaciones, excepto de patatas nuevas. Es precisamente una medida de este género la que perjudica al demandante en el procedimiento principal. Si los precios de mercado son inferiores a los precios garantizados fijados por el Board antes de la campaña de comercialización, el Gobierno le abona «deficiency payments», que deben permitirle participar en el mercado en períodos en que se produzcan excedentes. El régimen británico presenta pues claramente los rasgos de una organización nacional de mercado: control de producción de las importaciones y mantenimiento de los precios y tengo que admitir, con el propio Juez *a quo,* que la medida que perjudica al demandante en el procedimiento principal resulta necesaria para el mantenimiento de dicha organización. La Comisión, en su demanda en el asunto 231/78 [1] (Rec. 1979, p. 1447), opina también que dichas restricciones son necesarias para garantizar el mantenimiento de la organización nacional con su estructura actual, ya que es probable que la supresión de las restricciones a la importación cuando se produzcan excedentes obligue al Gobierno del Reino Unido a abandonar su sistema de intervención. Este punto podría estudiarse especialmente, en su caso, en el marco del recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 169.

Frente a esto, los Países Bajos es el primer país exportador de patatas de la Comunidad. Durante los cinco últimos años, la superficie plantada de patatas ha permanecido más o menos estable en los distintos Estados miembros, salvo en los Países Bajos, donde ha aumentado en un 41 %. Esta eficacia no se explica únicamente por una diferencia de rendimiento y las implicaciones de la organización neerlandesa del mercado de la patata revisten una importancia considerable.

Un rasgo característico del mercado neerlandés es la integración vertical y la organización horizontal. En el plano «vertical», existe, desde el 18 de diciembre de 1968 en virtud de la Wet op de Bedrijfsorganisatie (Ley sobre la organización profesional), una Entidad de derecho público (denominada Produktschap) que agrupa en el plano interprofesional, sobre una base paritaria, a los agentes económicos, sean empresarios o trabajadores por cuenta ajena.

La Asociación de exportadores, a la que pertenece el demandante, se halla representada en el seno de la Entidad pública junto a la Asociación de transformadores de patatas (VAVI) y a la Asociación del fomento del comercio neerlandés de la patata (VBNA). La Entidad es quien se hace cargo de los gastos de inspección fitosanitarios para la exportación; apoya a diversos organismos de investigación por medio de subsidios financiados con derechos reguladores. En el plano «horizontal», además de las asociaciones voluntariamente constituidas (como la citada Asociación de exportadores), existe, desde el 15 de noviembre de 1955, una Entidad pública de mayoristas e intermediarios de la patata (denominada Bedrijfschap) que garantiza una representación también paritaria de los representantes de los empresarios y de los trabajadores por cuenta ajena. Se debe mencionar asimismo a la Entidad pública de los minoristas de patatas, frutas y hortalizas, creada el 21 de enero de 1969.

Entre estas distintas Entidades existen vínculos personales. En 1976, por ejemplo, el presidente de la Asociación para el fomento del comercio neerlandés de la patata (VBNA) era al mismo tiempo presidente de la Entidad profesional de mayoristas e intermediarios y miembro de la Dirección de la Entidad interprofesional.

Estas diversas Entidades están facultadas para establecer normativas en campos muy distintos, fundamentalmente en materia de cultivo para ciertas regiones (este fue el caso, en 1974, para la provincia de Groningen), de comercialización y de estabilización del mercado.

La Entidad central interprofesional de los productos agrícolas, que agrupa a las Entidades sectoriales, dictó en 1975 una normativa en materia de autorizaciones de exportación con destino a los países miembros de la CEE y, en 1976, una normativa en materia de exportación con destino a países terceros. Durante la primavera de 1976, el alza de los precios llevó a las autoridades a fijar un precio máximo y a conceder subvenciones a los mayoristas inscritos en la Entidad profesional para la venta de patatas

que respondieran a criterios nacionales de calidad con vistas a garantizar los suministros a los minoristas a un precio «normal», fijado por la Entidad interprofesional.

En resumen, debo reconocer con la Comisión (demanda en el asunto 231/78, nº 6, p. 11) que, si bien en el Reino Unido el mercado está estrechamente controlado y apoyado por el Gobierno por medio del «Potato Marketing Board», existe en los Países Bajos un sector profesional muy bien organizado, lo que dispensa al Estado de intervenir directamente, salvo en determinadas circunstancias, en especial en relación con las patatas de siembra.

III. Pasaré ahora a consideraciones más propiamente jurídicas. El problema que se plantea al Tribunal de Justicia consiste en si el apartado 2 del artículo 60 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, vulgarmente denominada «Acta de adhesión», anexa al Tratado de Bruselas de 22 de enero de 1972, implica que las normas del Tratado en materia de libre circulación de mercancías pueden alegarse en estos nuevos Estados miembros después del 31 de diciembre de 1977, tratándose de productos agrícolas no cubiertos por una organización común de mercados y que proceden de países productores cuando estos mismos productos agrícolas están sujetos a una organización nacional en estos nuevos Estados miembros.

Respecto a los productos industriales (Título I del Acta, «Libre circulación de mercancías») el artículo 42 del Acta de adhesión dispone, en su párrafo primero, que las restricciones cuantitativas a la importación y exportación entre la Comunidad en su composición originaria y los nuevos Estados miembros y entre los nuevos Estados miembros serán suprimidas desde el momento de la adhesión. A tenor del párrafo segundo del mismo artículo, «las medidas de efecto equivalente a dichas restricciones serán suprimidas, a más tardar, el 1 de enero de 1975».

Para los productos agrícolas (Título II del Acta), todavía resultaba más impensable la aplicación pura, simple e inmediata de todo el Derecho comunitario a los nuevos Estados miembros. Por ello un cierto número de disposiciones generales (Capítulo 1) y relativas a determinadas organizaciones comunes de mercados (Capítulo 2) introducen ajustes en aquellos campos en que parece necesario.

El artículo 52 prevé que los precios que cada uno de los nuevos Estados miembros aplique a los productos agrícolas cubiertos por una organización común de mercados se aproximarán a los precios comunes en seis etapas, finalizando la última el 31 de diciembre de 1977: «los precios comunes, dice el apartado 4, se aplicarán en los nuevos Estados miembros, a más tardar el 1 de enero de 1978».

Paralelamente, el artículo 59 prevé un ritmo de reducción de los derechos de aduana de importación entre la Comunidad, en su composición originaria, y los nuevos Estados miembros; esta reducción progresiva

debe desembocar en la supresión completa de los derechos el 1 de enero de 1978, fecha en que los nuevos Estados miembros aplicarán íntegramente el Arancel Aduanero Común.

En su artículo 60 el Acta hace sin embargo una distinción, tanto para los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente como para las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, entre «los productos sometidos, en el momento de la adhesión, a la organización común de mercados» y aquellos que no lo estén en la misma fecha. Para los primeros, en materia de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, el régimen es, desde el 1 de febrero de 1973, el aplicable en la Comunidad en su composición originaria, sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 55 y 59, que tratan fundamentalmente de los montantes compensatorios en materia de adhesión, es decir, los montantes percibidos o concedidos con vistas a permitir los intercambios entre los nuevos y los antiguos Estados miembros a medida que los regímenes de precios se vayan gradualmente ajustando entre sí.

El apartado 1 del artículo 60 constituye, respecto a las medidas de efecto equivalente, una excepción al régimen general del artículo 36 del Acta. La fecha de 1 de febrero de 1973 es la prevista por el artículo 151 del Acta para la aplicación a los nuevos Estados miembros de la normativa comunitaria en materia agrícola. Por lo que se refiere a las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, el artículo 60 constituye también excepción a las normas generales del artículo 42 y prescribe su eliminación total para el 1 de febrero de 1973.

Por el contrario, para los productos que no estaban sometidos en el momento de la adhesión a una organización común de mercados, el apartado 2 del artículo 60 dispone:

«[...] las disposiciones del Título I relativas a la supresión progresiva de las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, y de las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, no se aplicarán a dichas exacciones, restricciones y medidas cuando éstas formen parte de una organización nacional de mercado en la fecha de la adhesión.

Tal disposición sólo será aplicable en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional y *hasta el establecimiento de la organización común de mercados para dichos productos.*»

En el contexto del apartado 2 del artículo 60, la disposición según la cual las disposiciones del Título I relativas a la supresión progresiva de las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente no se aplicarán a los productos que no estén sometidos a la organización común de mercados en el momento de la adhesión, sólo puede referirse a aquellas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente que, entre los

antiguos Estados miembros y los nuevos, debían ser suprimidas según las modalidades previstas en el mismo párrafo segundo de dicho apartado 2.

Resulta pues que el artículo 42 del Acta no afecta en absoluto a las prohibiciones de importación necesarias para garantizar el mantenimiento de una organización nacional de mercado. Esta materia se halla sometida al principio esencial del Tratado y del Acta según el cual las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Económicas Europeas relativas a la libre circulación de mercancías, y, en especial, del artículo 30 del Tratado CEE son aplicables desde el momento de la adhesión a los nuevos Estados miembros, *salvo que expresamente se disponga otra cosa.*

Pero el mantenimiento de dichas exacciones, restricciones y medidas, si bien es legal hasta el establecimiento de la organización común de mercados, sólo lo es en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional, lo que subraya, como observa el Gobierno británico, la versión alemana de dicho texto cuyo tenor literal es:

«el párrafo primero sólo será aplicable hasta el establecimiento de la organización común de mercados para dichos productos y» –restricción a esta proposición incondicional– «sólo en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional».

El apartado 2 del artículo 60 no precisa quién es competente para valorar en qué medida es necesario el mantenimiento, en todo o en parte, de las exacciones, restricciones y medidas que se discuten. Cabe pensar que corresponde a las autoridades nacionales decidir sobre este punto, sin perjuicio de la facultad de control de las Instituciones de la Comunidad.

Estas disposiciones son de una gran importancia. En efecto, el texto reconoce expresamente que, en el momento en que se hizo efectiva la adhesión, el 1 de enero de 1973, había productos que todavía estaban sometidos a una organización nacional de mercado, lo que era evidente por otra parte (véase igualmente el apartado 2 del Protocolo nº 19 sobre las bebidas espirituosas obtenidas a partir de cereales). Dicho texto «legaliza» de alguna forma esta situación reconociéndole efectos jurídicos, incluso con posterioridad al 1 de enero de 1970, fecha de expiración del período transitorio del apartado 7 del artículo 8 del Tratado.

Se suscita una primera cuestión: ¿debe considerarse la fecha de 31 de diciembre de 1977, prevista en los artículos 52 y 59 del Acta, como el final de un período transitorio, en el sentido de que debería admitirse de pleno derecho la aplicación íntegra de las normas del Tratado a partir de esta fecha, aun en el supuesto de que el 1 de enero de 1978 la organización nacional no haya sido sustituida por una organización común?

En general, el deseo de los negociadores fue evitar que, salvo circunstancias excepciona-

les, la duración de la aplicación de las medidas transitorias superara los cinco años. Esto es lo que expresa el artículo 9 del Acta, cuyo apartado 2 dispone:

«Sin perjuicio de las fechas, plazos y disposiciones particulares previstos en la presente Acta, la aplicación de las medidas transitorias concluirá al final de 1977.»

Como expone el Sr. Puissochet en su obra sobre «L'élargissement des Communautés européennes» (pp. 210 y ss.), el artículo 9 responde al principio, aceptado durante la negociación, según el cual las dificultades que podría suponer una adhesión pura y simple en los nuevos Estados miembros no deben solucionarse modificando definitivamente el Derecho derivado, sino estableciendo simples excepciones transitorias a este Derecho. Responde así a una doble función: reduce temporalmente el alcance de los artículos 2, 3 y 4 del Acta al reconocer la existencia de excepciones y afirma que dichas excepciones sólo pueden tener carácter transitorio y su aplicación debe concluir, en principio, al final del año 1977... Aun en el supuesto de que no se fije ninguna fecha exacta para la expiración de determinadas excepciones, el hecho de reconocer el carácter «transitorio» de la medida que se discute sugiere que un día llegue a su fin. Constituye pues una indicación política e, incluso, un compromiso por una parte de las Instituciones competentes de la Comunidad de no permitir su prolongación indefinida, suponiendo que el plazo del apartado 2 del artículo 9 no sea de aplicación.

Este artículo concuerda de alguna forma con el apartado 7 del artículo 8 del Tratado. La fecha de 31 de diciembre de 1977 marca claramente, en principio, el fin del período para el que se prevén medidas transitorias, *siempre que estén limitadas en el tiempo,* y no afecta sólo a las disposiciones de los artículos 52 y 59.

Sin embargo, cabe destacar importantes diferencias de redacción entre ambos textos. El artículo 8 del Tratado, que prevé el establecimiento progresivo del mercado común durante un período transitorio de doce años (ampliable a quince, lo que no se ha hecho), dispone en su apartado 7: «salvo las *excepciones* o *supuestos* de inaplicación previstos en el presente Tratado, la *expiración* del período transitorio constituirá la fecha límite para la entrada en vigor del conjunto de las normas previstas y la aplicación de las medidas necesarias para el establecimiento del mercado común».

Como es sabido, el Gobierno francés se basó precisamente en esta disposición para exigir y lograr que se estableciera la política agrícola común antes del 1 de enero de 1970. Ahora bien, el apartado 2 del artículo 9 del Acta que es la disposición equivalente, se negoció en un contexto diferente: durante las negociaciones, y es evidente que las Altas Partes Contratantes no lo ignoraban, la culminación del establecimiento del mercado común estaba lejos de realizarse, fundamentalmente debido a que un buen número de Reglamentos o de Directivas necesarias para dicha culminación no habían visto la luz (derecho de establecimiento, Impuesto sobre el Valor Añadido, etc.).

Incluso en materia agrícola, todavía quedaban por «organizar» determinados sectores.

El apartado 2 del artículo 9 del Acta utiliza las expresiones «sin perjuicio de las fechas, plazos y *disposiciones particulares* previstos en la presente Acta [...]». La fórmula «disposiciones particulares» debe prestarse sin duda a interpretaciones más flexibles. Lo mismo ocurre con la expresión «la aplicación de las medidas transitorias concluirá al final de 1977», si se la aproxima a la redacción del apartado 7 del artículo 8 del Tratado CEE: «*la expiración del período transitorio constituirá la fecha límite para la entrada en vigor del conjunto de las normas previstas [...]*».

Los Gobiernos inglés y francés insisten con fuerza en este enfoque, como ya hacía el Sr. Puissochet en la obra citada (pp. 47 y ss.): en el Acta «se trata de medidas transitorias» y *no* de un verdadero «período transitorio» con una duración unitaria como el que pudieron prever los Tratados originarios... Ni el artículo 9 ni ninguna disposición del Acta emplea el término «período transitorio». En efecto, el mecanismo adoptado *no es* el de un período transitorio comparable, por ejemplo, al que existió en la CEE en virtud del artículo 8 del Tratado de Roma. Indudablemente, las distintas medidas transitorias están lejos de carecer de vínculos entre sí. Sobre todo los negociadores tuvieron cuidado de establecer un paralelismo calificado como «adecuado» entre el ritmo y el calendario de supresión de aranceles dentro de la Comunidad y el acercamiento hacia el Arancel Aduanero Común, por una parte, y el ritmo de aplicación para los nuevos Estados miembros de todos los elementos de la Política Agrícola Común, y en especial de los precios que la caracterizan, por otra parte.

Pero, en el caso de la adhesión, nos encontramos en presencia de una serie de medidas transitorias en diversos campos, cuya duración puede ser diferente.

Si las más importantes de estas medidas tienen una duración de alrededor de cinco años, las hay más breves (por ejemplo, en materia de liberalización de los movimientos de capitales, artículos 121 a 126), pero sobre todo las hay de una duración mayor.

Debo citar a este respecto disposiciones financieras (el artículo 131 prevé la posibilidad de prolongar hasta el 31 de diciembre de 1979 la aplicación de las medidas transitorias mediante la introducción de correctivos especiales, calificados durante las negociaciones como «correctivos postransitorios»), las medidas relativas al régimen de la pesca (artículos 100 a 103 que prevén un régimen de inaplicación durante al menos diez años) y el Protocolo nº 18 relativo a los productos lácteos procedentes de Nueva Zelanda.

En todo caso, hay que destacar también, con el Sr. Puissochet (p. 201), que una buena parte de las medidas transitorias y la casi totalidad de las que se refieren a la agricultura tienen por objeto asegurar la aplicación progresiva no de las disposiciones del propio Tratado, sino de las disposiciones del

Derecho derivado tal como era en la época de la adhesión; dichas medidas constituyen excepciones temporales al principio de aplicación inmediata y general del Derecho derivado en los nuevos Estados miembros.

El párrafo segundo del artículo 9 refleja sin embargo la vacilación que tuvieron los negociadores en el sentido de abandonar completamente el concepto de «período transitorio». Hay muestras de ello, como ya se ha visto, en la redacción utilizada en esta disposición. Este párrafo prevé que la aplicación de las medidas transitorias deberá concluir al final del año 1977, es decir, el 31 de diciembre de 1977, cinco años después de la adhesión. Sin embargo, esta disposición no constituye una norma que pueda ser objeto de *ejecución directa.* En efecto, el plazo del final del año 1977 sólo se fija «sin perjuicio de las fechas, plazos y disposiciones particulares» previstas por el Acta. La referencia a las fechas y a los plazos es clara. La expresión «disposiciones particulares» es mucho más vaga. Sólo parece poder referirse a las disposiciones que figuran en algunos lugares del Acta y mediante las cuales los negociadores pusieron fin a algunas de las discusiones más difíciles empleando formulas intencionadamente vagas. Este es el caso de la determinación del régimen aplicable en materia de pesca después del 31 de diciembre de 1982; también es el caso, a mi juicio, del apartado 2 del artículo 60.

El artículo 9 que figura en la primera parte del Acta, «Principios», como por otra parte el artículo 60, que figura en la parte cuarta, «Medidas transitorias», Título 2: «Agricultura», reposan pues sobre una concepción *selectiva* de fechas, plazos y disposiciones que debían, en su conjunto, ser respetadas o ejecutadas a más tardar al final del año 1977, pero sin perjuicio de las disposiciones expresas de la propia Acta. Existe no un período transitorio, sino ciertas medidas selectivas transitorias.

Si la tesis de la Comisión, apoyada por el Gobierno neerlandés, fuera exacta, el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 60 habría debido estar redactado de la siguiente forma: «esta disposición sólo será aplicable en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional y, a más tardar, hasta el 31 de diciembre de 1977». La frase «y hasta el establecimiento de la organización común de mercados para dichos productos» sería totalmente superflua, como decía el Abogado General Sr. J.-P. Warner en las conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 10 de diciembre de 1974, Charmasson (48/74,← Rec. pp. 1383 y ss., especialmente p. 1401): «el apartado 2 del artículo 60 de este Acta carecería efectivamente de sentido bajo cualquier otro enfoque». También sustento la opinión de que esta redacción se adapta mejor a la interpretación que –como ha reconocido la Comisión– prevalecía en la época de las negociaciones que a la interpretación que la Comisión pretende deducir *a posteriori* de la sentencia Charmasson.

En esta fase, estimo que el apartado 2 del artículo 60 quiere decir dos cosas:

1) Antes del 31 de diciembre de 1977, las restricciones cuantitativas seguirán siendo lícitas siempre que, a juicio del nuevo Estado miembro interesado, sean necesarias para asegurar el mantenimiento de su organización nacional de mercado.

2) Después del 31 de diciembre de 1977, estas restricciones continuarán siendo lícitas cuando el Consejo opine, por mayoría cualificada, que la organización común no ofrece garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productores afectados y que el «legislador» no ha sustituido por consiguiente las organizaciones nacionales por la organización común, pero sólo en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de dicho objetivo.

Por lo que se refiere al Acta, se puede sostener razonablemente que la aplicación de la «disposición particular» que constituye el artículo 60 en el sentido del apartado 2 del artículo 9 está subordinada a que concurran los requisitos que ella misma establece, es decir, según los términos perfectamente explícitos del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 60, «el establecimiento de la organización común de mercados» y sólo «en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional para dichos productos». El nexo jurídico así establecido entre la desaparición de la organización nacional y su sustitución por una organización común es tan claro que debe permitir e incluso hacer necesario el mantenimiento de la organización nacional después del 1 de enero de 1978 si, contrariamente al Tratado, pero como cabía temer desde el 1 de enero de 1973, la organización común no estuviera establecida en dicha fecha. Sólo se destruye aquello que se sustituye.

IV. Conviene ahora analizar si esta interpretación del Acta se ve de nuevo cuestionada por la «clarificación» aportada por la citada sentencia Charmasson y si la doctrina de esta sentencia es pura y simplemente aplicable a los efectos de la expiración de un «período transitorio» previsto en los artículos 52 y 59 del Acta de adhesión.

Esta sentencia se dictó –la fecha es importante– el 10 de diciembre de 1974 en el marco de un procedimiento prejudicial que tenía por objeto responder a dos cuestiones planteadas por el Conseil d'Etat francés con ocasión de un litigio entre la Administración francesa y un importador francés de plátanos procedentes de terceros países distintos de los que mantienen relaciones especiales con Francia.

Una de las cuestiones planteaba si la existencia de una organización nacional de mercado en un sector determinado podía obstaculizar la aplicación del artículo 33 del Tratado a los productos considerados, es decir, la supresión progresiva de los contingentes durante le período transitorio del Tratado, que acabó el 31 de diciembre de 1969.

El Tribunal de Justicia respondió que, «si bien una organización nacional de mercado

existente en la fecha de entrada en vigor del Tratado podía oponerse a la aplicación del artículo 33 de éste durante el período transitorio, en la medida en que dicha aplicación menoscabara su funcionamiento [lo que era el caso en dicho asunto, si bien el recurso del Sr. Charmasson fue desestimado por fin por el Conseil d'Etat], esto no sería posible, sin embargo, tras la expiración de tal período, a partir de la cual las disposiciones del artículo 33 deben producir plenos efectos».

Tratándose de un litigio sobre interpretación del Tratado con arreglo al artículo 177, es evidente que la respuesta dada por el Tribunal de Justicia no se limita al sector del plátano, objeto del litigio, sino que es válida para todos los sectores sometidos a una organización nacional de mercado que subsista después del 1 de enero de 1970 y que todavía no haya sido sustituida por una organización común con arreglo al artículo 40. A este respecto la respuesta es clara: no cabe mantener ningún sistema de contingentes. El artículo 33 despliega todos sus efectos y es directamente aplicable, pudiendo exigir su aplicación ante los tribunales cualquier interesado si así fuera necesario.

Lo que se cuestionaba en la interpretación que se solicitó al Tribunal, era el régimen de contingentación que implicaba una organización nacional de mercado, en aquel caso la organización de mercado del plátano en Francia. Suponiendo que dicha organización hubiera implicado algo distinto a un régimen de contingentación semejante –lo que a juicio del Tribunal de Justicia parecía cuando menos dudoso, aunque se haya guardado bien de calificar el régimen francés en todos sus aspectos, ya que sólo se le sometió una demanda prejudicial– el Tribunal de Justicia sólo se pronunció directamente sobre la incidencia del vencimiento del período transitorio del Tratado sobre la aplicabilidad del artículo 33 del citado Tratado a dicho régimen. Si añadió que incluso una auténtica organización de mercado, más estructurada, que implicara algo distinto a un simple sistema de contingentación, dejaba de ser operativa una vez concluido el período transitorio, es porque, al formular la cuestión, el Conseil d'Etat había presentado el sistema francés como parte integrante de una organización nacional de mercado. La razón de que el Tribunal dijera que incluso suponiendo que existiera una organización nacional de mercado del plátano en Francia, dicha organización carecería de sentido una vez vencido dicho período, no es otra que mantenerse dentro del marco esbozado por el Conseil d'Etat.

En Derecho estricto, el alcance de la sentencia, lo que los juristas llaman la «autoridad de cosa juzgada», se limita a los propios términos del fallo, a saber, la incompatibilidad con el Tratado del mantenimiento, después del 1 de enero de 1970, de restricciones cuantitativas que resulten de una organización nacional de mercado. Sin embargo, los «considerandos» de la sentencia muestran claramente que es la propia organización nacional la que no puede subsistir una vez finalizado el período transitorio, en la medida en que implica excepciones a las normas generales del Tratado (y no sólo a las de los artículos 30 y 33 sobre los contingentes) aun en el supuesto de que, en la fecha del 1 de enero de 1970, aquélla no haya sido todavía sustituida por una

organización común con arreglo al artículo 40, como habría debido serlo.

Por otra parte, se puede suponer que, en la mente del Tribunal, todas las organizaciones de mercado previstas por el Tratado debían estar establecidas o se establecerían en breve plazo sustituyendo a las organizaciones nacionales, y la afirmación del Tribunal era tanto más fácil de formular cuanto que no estaba prevista y que no existe, que yo sepa, organización agrícola común, ni siquiera una política común del plátano, fruta que sólo se produce, en la Comunidad actual, en los departamentos franceses de Ultramar.

Posteriormente, la doctrina de la sentencia Charmasson ha sido reproducida en una serie de decisiones. La sentencia de 17 de febrero de 1976, Miritz (91/75, Rec. p. 217), ha venido a confirmar esta jurisprudencia y a ampliarla a todos los obstáculos a la libre circulación (derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente). Cito también la sentencia de 16 de marzo de 1977, Comisión/Francia (68/76, Rec. p. 515), dictada precisamente en relación con el sector de la patata y, en último lugar, la sentencia de 20 de abril de 1978, Commissionnaires réunis (asuntos acumulados 80/77 y 81/77,[4] Rec. p. 927), en la que Tribunal consideró que los artículos 39 a 46 del Tratado no contienen ninguna disposición que, bien formalmente, bien por implicación necesaria, prevea o autorice, una vez finalizado el período transitorio, el establecimiento de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana en los intercambios intracomunitarios de los productos agrícolas.

A propósito de esta última sentencia, no se puede sin embargo dejar de destacar que un ejemplo flagrante de excepción al principio de la libre circulación de mercancías entre Estados miembros originarios, más allá del fin del período transitorio previsto en el artículo 8, lo constituye un Reglamento del Consejo de 20 de marzo de 1970 a favor de los vinos luxemburgueses, Reglamento adoptado sobre la base del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 1 del Protocolo relativo al Gran Ducado de Luxemburgo. Este Reglamento ha sido reiteradamente prorrogado, por última vez el 19 de diciembre de 1977, por el Reglamento (CEE) nº 2875/77 del Consejo (DO 1977, L 332, p. 3), hasta el 31 de diciembre de 1978. Naturalmente, se puede decir que es la excepción que confirma la regla.

En relación con toda esta jurisprudencia, han de hacerse dos observaciones:

1) Se trata siempre del período transitorio del *Tratado.*

2) Se trata bien de medidas adoptadas por los Estados miembros *originarios,* bien de productos sometidos a una organización de mercado *establecida.*

No debe darse a la citada sentencia Charmasson un valor absoluto, ni sacarla de su contexto. Carece respecto al Acta de adhesión de autoridad de «cosa juzgada».

Se trata en efecto de un Tratado distinto y la cuestión sobre si debe prevalecer una interpretación análoga para las relaciones entre la Comunidad y los nuevos Estados miembros que son objeto del Acta no se prejuzga.

V. En este punto de la discusión, el demandante del procedimiento principal, apoyado por la Comisión y por el Gobierno neerlandés, aduce que, incluso suponiendo que el Acta de adhesión se aparte del Tratado, la doctrina de la sentencia Charmasson debería, sin embargo, guiar la interpretación de dicha Acta, so pena de originar una discriminación enojosa entre, por una parte, los antiguos Estados miembros y, por otra, los nuevos, lo que produciría el efecto de mantener, al menos por algún tiempo, una especie de «Comunidad de dos clases o de dos niveles».

Es preciso analizar ahora esta objeción.

Antes de nada, desde la sentencia Charmasson, los Estados miembros originarios han tenido tiempo de adaptarse, mientras que los nuevos Estados (de los que dicha sentencia no habla) podían pensar que esta doctrina no les era aplicable. Se puede extraer otra consideración de la relativa brevedad del segundo «período transitorio» –si es que existe– comparado con el primero, siendo así que la entrada de nuevos Estados miembros en la Comunidad planteaba problemas igualmente difíciles. El presente asunto es sólo un ejemplo entre otros.

A continuación, resulta que la medida adoptada por el Reino Unido se aplica sin discriminación a todos los productores de la Comunidad, y no sólo a los productores neerlandeses. Si se examina el Acta en lo concerniente a las obligaciones contraídas por los nuevos Estados miembros, se advierte que dichas obligaciones vienen definidas en términos a veces bastante suaves. Es así como en el apartado 2 del artículo 54, se lee: «el Reino Unido *procurará* suprimir, para cada uno de los productos a los que se apliquen las disposiciones del apartado 1, tales subvenciones *lo antes posible* durante el período contemplado en el apartado 2 del artículo 9». De la misma forma, el artículo 154 enuncia que los principios relativos a los regímenes generales de ayudas con finalidad regional, elaborados en el marco de la aplicación de los artículos 92 a 94 del Tratado CEE «*serán completados* para tener en cuenta la nueva situación de la Comunidad después de la adhesión, a fin de que todos los Estados miembros se hallen con respecto a ellos en la misma situación».

¿Qué pasaría si, por casualidad, por no haber sido totalmente eliminadas dichas subvenciones a la producción en fecha 1 de enero de 1978, no hubiera podido realizarse como debía la aproximación entre los precios nacionales garantizados y los precios comunitarios únicos?

No se seguiría de ello que las obligaciones contraídas por los Estados originarios para el establecimiento de la política común quedaran suspendidas. En efecto, la condición de reciprocidad, admitida en Derecho internacional para los tratados bilaterales,

no es de aplicación en un Tratado como el del mercado común, en el que el incumplimiento de sus obligaciones por parte de un Estado miembro es sancionado institucionalmente y no autoriza a los demás Estados miembros a acogerse a ello para dispensarse de sus propias obligaciones. Sin duda esto no hace inútil la distinción entre las disposiciones «self executing» y las que no lo son; existe sin embargo una razón suplementaria de mucho peso que incita a no considerar como self executing las disposiciones del Tratado que, a falta de organización común de mercados, en un sector interesado por la supresión de los «deficiency payments», privaran a los interesados de la protección que su organización nacional les proporcionaba hasta entonces.

Pero, aunque esta situación de hecho sea eminentemente lamentable, hay un principio fundamental cuya violación sería aún más enojosa que la de la libre circulación de mercancías; me refiero al principio de la seguridad jurídica de que se trata a menudo en este Tribunal.

En la época en que se negoció la ampliación, la idea de progresividad y de continuidad sin solución, que es a mi juicio uno de los pilares del establecimiento de la Política Agrícola Común y cuya expresión se halla fundamentalmente en el apartado 4 del artículo 38, en los apartados 2 y 3 del artículo 43 y en el apartado 1 del artículo 45, era universalmente admitida y el Acta tuvo en cuenta este imperativo de manera especialmente detallada.

Si había algo «admitido» y una «opción tomada» cuyo carácter «equitativo» condicionó el dictamen favorable emitido por la Comisión el 19 de enero de 1972 relativo a la ampliación, es que la supresión progresiva de las restricciones cuantitativas no se aplica a aquellas restricciones que forman parte de una organización nacional de mercados en la fecha de la adhesión y que una organización común sólo puede sustituir a la organización nacional en las condiciones previstas en el artículo 43 del Tratado. A mi juicio, el orden público comunitario exige que dos de las Altas Partes Contratantes del Acta de adhesión, y no de las últimas, puedan acogerse a dicho «acervo comunitario».

En resumen, debe destacarse que, incluso después del citado asunto Charmasson, la Comisión, en su calidad de órgano que eleva propuestas al «legislador», ha tenido y tiene todavía actualmente un lenguaje singularmente diferente del de sus observaciones en el presente asunto y que el propio «legislador» continúa siendo de la opinión que prevalecía en la época de las negociaciones, tanto en lo tocante a los sectores que son objeto de una organización común como a aquellos que están todavía por organizar. Esto es lo que ahora voy a intentar poner de manifiesto.

VI. 1. En el sector de la leche y de los productos lácteos, se planteó un problema de Derecho transitorio con ocasión del asunto SAIL (centrales lecheras italianas). Con arreglo al apartado 7 del artículo 8 y al apartado 1 del artículo 40 del Tratado, el Consejo habría debido establecer, antes de

la expiración del período transitorio, una organización común para dicho sector. El establecimiento de dicho régimen común habría llevado automáticamente a la supresión de las organizaciones nacionales correspondientes. Al no haber cumplido el Consejo este compromiso en su totalidad, se trataba de saber si se podía obligar a un Estado miembro a abolir su organización nacional siendo así que la Comisión no estaba en condiciones de sustituir aquélla por un régimen equivalente.

En el párrafo segundo de su artículo 22 el Reglamento (CEE) nº 804/68, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), Reglamento de base, limitaba al 31 de diciembre de 1969 la tolerancia en favor de las centrales lecheras italianas. El Reglamento (CEE) nº 2622/69, de 21 de diciembre de 1969 (DO L 328, p. 8; EE 03/03, p. 187), prorrogó hasta el 31 de marzo de 1970 el plazo de tolerancia. Pero el Consejo sólo ha restablecido la tolerancia en favor de dichas centrales lecheras el 21 de junio de 1971 mediante el apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1411/71 (DO 1971, L 148, p. 4; EE 03/04, p. 203). Así, en pleno período de aplicación definitiva del mercado común, se ha restablecido un régimen transitorio en relación a una situación reconocida por el propio Consejo como incompatible con la organización común de mercados, una vez que estuviera establecida.

Si bien, en la sentencia de 21 de marzo de 1972, SAIL (82/71, Rec. p. 119), el Tribunal de Justicia consideró que la expiración del plazo fijado en el apartado 2 del artículo 22 del Reglamento nº 804/68, prorrogado por el artículo 2 del Reglamento nº 2622/69, implicaba, en la época en que se produjeron los hechos sometidos a la apreciación del Juez nacional, la supresión de la exclusividad de venta prevista en el marco del «régimen de las zonas de recogida y de distribución de la leche en la República Italiana» y suponía, por consiguiente, la inaplicabilidad de cualquier disposición de Derecho nacional por la que se consagra esta exclusividad, nunca se ha considerado que el Reglamento nº 1411/71 del Consejo, que concedía a Italia un determinado plazo suplementario destinado a permitir la reconversión de las «centrales lecheras», fuera contrario al Tratado.

También en este sector, resulta sorprendente que la Comisión haya esperado al 31 de diciembre de 1977 (último día de un «período transitorio» de cinco años) para proponer al Consejo los textos necesarios para adaptar, a causa de un *nuevo* período transitorio, los Milk Marketing Boards a la prohibición del sistema de cooperativas basado en un Derecho nacional, prohibición decretada por la organización común de mercados en este sector, que sin embargo ya data de algún tiempo. Y, de hecho, el Reglamento (CEE) nº 1421/78 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento nº 804/68 (DO 1978, L 171, p. 12; EE 03/04, p. 156), autoriza, a pesar de la existencia de la organización común, determinadas actividades de los Milk Marketing Boards existentes en el Reino Unido y prevé que el Consejo adopte, para cada caso particular, las normas generales relativas a la concesión y al

mantenimiento de determinados derechos de que gozan, en el momento presente, dichos Boards. Estas normas prevén, en particular, disposiciones que hagan posible, si se tratare de una organización ya existente, su adaptación *progresiva* a las normas comunitarias, dentro de un período máximo *que debe determinarse.* Indudablemente, estas disposiciones deben ser compatibles con los principios generales del Tratado y en particular con la libre circulación de mercancías así como la no discriminación de los productos y no pueden afectar «más que en la medida estrictamente necesaria» a la competencia en el sector agrícola, y, para terminar, no deben afectar al buen funcionamiento de la organización común en el sector de que se trata. Pero la observancia de tales criterios sólo podrá controlarse *a posteriori.*

De este modo el Consejo ha establecido esta excepción a pesar de la existencia de una organización común de mercados y de que el período transitorio del Tratado haya expirado. Lo mismo debe ocurrir *a fortiori* en los sectores en que no existe ninguna organización común, al menos en las relaciones entre antiguos y nuevos Estados miembros y en las de éstos entre sí. El efecto directo de la prohibición de las exacciones, restricciones y medidas de efecto equivalente no está ligado al vencimiento de una simple fecha, sino a la adopción previa de un determinado número de disposiciones de fondo que hagan innecesarias dichas medidas.

El propio Tribunal de Justicia ha establecido mediante sentencia de 2 de julio de 1974, Holtz & Willemsen/Consejo y Comisión (153/73, Rec. pp. 675 y ss., especialmente p. 697), «que en sus inicios puede ocurrir que una organización común de mercados no se muestre completamente adecuada a los fines enumerados en el artículo 39 del Tratado y que presente lagunas capaces de poner en peligro la estabilidad del mercado en una parte de la Comunidad; que, si bien incumbe a las instituciones encargadas investigar, con toda la diligencia que se quiera, las causas de tales dificultades y adaptar lo antes posible las normativas por las que se establece una organización de mercados a fin de remediar las insuficiencias que se hayan revelado, aquéllas pueden adoptar, entre tanto, medidas provisionales que se limiten a aquellos Estados miembros cuyo mercado se ha visto afectado de forma especial». Este debe ser el caso, en particular, cuando no existe organización común de mercados y se trata de nuevos Estados miembros.

El Tribunal de Justicia se inspiró en una idea similar al declarar en la sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75,↔ Rec. p. 455), que la «aplicación del artículo 119 [relativo a la igualdad de remuneraciones] debía garantizarse plenamente por los antiguos Estados miembros a partir del 1 de enero de 1962 [...] y por los nuevos Estados miembros a partir del 1 de enero de 1973»; que «debe tenerse en cuenta, *con carácter excepcional* que, durante un largo período, las partes interesadas se han visto impulsadas a mantener prácticas contrarias al artículo 119» y que «consideraciones imperiosas de seguridad jurídica relativas a todos los intereses en juego, tanto de carácter público como privado, impiden, en

principio, volver a poner en tela de juicio las retribuciones correspondientes a períodos ya transcurridos».

2. Por lo que se refiere a los sectores agrícolas «no organizados», resulta obligado reconocer que el sistema de precios mínimos del artículo 44 del Tratado ha seguido aplicándose, a pesar de la expiración del período transitorio. El artículo 44 ha sido llevado a la práctica por la Decisión del Consejo de 4 de abril de 1962, por la que se determinan los criterios objetivos para el establecimiento de dichos precios. El apartado 6 de esta disposición preveía que, al final del período transitorio, se procedería a elaborar una relación de los precios mínimos todavía en vigor y que el Consejo «establecería el régimen aplicable en el marco de la Política Agrícola Común». Si bien se preveía el mantenimiento de precios mínimos una vez transcurrido el período transitorio, este mantenimiento sólo era posible según un «régimen aplicable en el marco de la política agrícola común». Basándose en esta disposición, el Consejo promulgó, la víspera de la fecha de expiración del período transitorio, su Decisión de 20 de diciembre de 1969: como resultaba imposible establecer, antes de finalizar este período, una organización común de mercados para una serie de productos todavía sometidos a un régimen de precios mínimos y con vocación de ser «organizados», esta Decisión previó expresamente, para determinados Estados miembros, bien el mantenimiento del régimen de precios mínimos, bien la percepción de un gravamen compensatorio que los sustituyera. Así es como el Consejo autorizó la percepción de gravámenes compensatorios en sustitución de los precios mínimos para la importación en Alemania de vinagres comestibles y de sus sucedáneos, a excepción de los vinagres de vino, y para la importación en Francia de patatas de siembra así como de determinados productos de la pesca.

Los gravámenes compensatorios para los vinagres de vino y para los productos de la pesca fueron suprimidos respectivamente el 1 de junio de 1970, en virtud del Reglamento (CEE) nº 816/70 del Consejo, de 28 de abril de 1970, por el que se establecen disposiciones complementarias en materia de organización del mercado vitivinícola (DO L 99, p. 1), y el 1 de febrero de 1971, en virtud del Reglamento (CEE) nº 2142/70 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO 1970, L 236, p. 5) (este último Reglamento disponía en efecto expresamente que el régimen que establecía sólo sería aplicable, abstracción hecha de las medidas transitorias, a partir del 1 de febrero de 1971).

La Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1969, cuya aplicación debía cesar a más tardar el 31 de diciembre de 1970, fue prorrogada con posterioridad en diversas ocasiones. Su ámbito de aplicación se ha reducido poco a poco. Pero dado que «para las patatas, incluidas las patatas de siembra y los vinagres comestibles y sus sucedáneos, excepto el vinagre de vino, las medidas de organización común de mercados no serán todavía aplicables al 31 de diciembre de 1973», el régimen de gravámenes compensatorios para la importación, respectivamente en Francia y en Alemania, se ha prorroga-

do por última vez mediante Decisión del Consejo de 17 de diciembre de 1974.

Así, los gravámenes compensatorios que sustituyen a los precios mínimos existían todavía el 31 de diciembre de 1975 para las importaciones de plantas de patata en Francia y de determinados vinagres en Alemania (Decisión de la Comisión de 25 de enero de 1975). Igualmente, se autorizó a Francia y a Alemania a aplazar la aplicación de los derechos del Arancel Aduanero Común para dichos productos mediante Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 1974, esto es, al día siguiente de la sentencia Charmasson de este Tribunal.

3. A la hora de realizar sus propuestas al Consejo, la Comisión adopta una actitud radicalmente diferente de la que sostiene ante este Tribunal: me refiero en primer lugar, al sector de la carne de ovino y pido excusas por esta incursión en un litigio igualmente pendiente ante el Tribunal de Justicia.

Mediante Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 1972, se autorizó a Francia a aplicar medidas de protección para la carne de ovino originaria de terceros países y despachada en libre práctica en los demás Estados miembros hasta la aplicación de un Reglamento del Consejo por el que se establezca la organización común de mercados para los productos de que se trata. Esta Decisión ha sido objeto de sucesivos aplazamientos, el último de 9 de febrero de 1978. Según el artículo 2 de esta Decisión, su validez está limitada a la aplicación de un Reglamento del Consejo por el que se establezca la organización común de mercados para los productos de que se trata, y a más tardar el 31 de diciembre de 1978. A partir de la adhesión y frente a los nuevos Estados miembros, las medidas que los Estados miembros originarios habían podido adoptar en virtud de la cláusula de salvaguardia del artículo 115 son consideradas como parte integrante de la organización nacional de mercado. Estas medidas sólo quedarán derogadas en el momento de entrada en vigor de una organización común.

Se puede alegar un argumento todavía más decisivo contra la tesis mantenida por la Comisión: incluso después de la citada sentencia Charmasson y antes de su última propuesta de 31 de marzo de 1978, la Comisión había sometido un proyecto de Reglamento provisional, que llevaba por título «propuesta de Reglamento para el establecimiento de una organización común transitoria de mercados en el sector de la carne de ovino» que era aplicable desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1977. Este proyecto pone de manifiesto que la propia Comisión admitía, hasta el 31 de diciembre de 1977, excepciones al principio proclamado por la sentencia Charmasson *en lo que se refiere a los antiguos Estados miembros.*

En esta propuesta, presentada el 18 de septiembre de 1975, la Comisión destaca que los intercambios de productos del sector de la carne de ovino entre los Estados miembros «se rigen en la actualidad por las disposiciones particulares del Acta de

adhesión y aquellas que resultan de aplicación en el marco de organizaciones nacionales de mercado existentes, en particular, en Francia»; «resulta pues necesario prever disposiciones especiales y transitorias para los Estados miembros afectados. Hasta tanto no se establezca una organización común de mercados definitiva, es conveniente permitir el mantenimiento de los regímenes nacionales de importación aplicados a terceros países [...] Sin embargo, las disposiciones del Acta de adhesión que regulan la supresión progresiva de los derechos de aduana en el interior de la Comunidad deben ser respetadas». El régimen previsto debía ser aplicable desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1977.

En su propuesta de Reglamento para el establecimiento de una organización común (definitiva) de mercados en el sector de la carne de ovino, la Comisión admite todavía que el paso del régimen existente en cada uno de los Estados miembros al instaurado por el Reglamento debe efectuarse en las mejores condiciones; en consecuencia, para facilitar dicho paso, pueden revelarse necesarias medidas *transitorias*. Procede limitar dichas medidas al plazo estrictamente necesario para evitar perturbaciones en los intercambios que puedan poner en peligro los objetivos de la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado (es decir, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola); estas medidas pueden ser adoptadas igualmente bajo la forma de ayudas concedidas a los productores comunitarios y ello con el fin de que concurran los requisitos previstos en la letra a) del apartado 3 del artículo 43 del Tratado.

El apartado 3 del artículo 43 establece:

«El Consejo, por mayoría cualificada, y en las condiciones previstas en el apartado precedente, podrá sustituir las organizaciones nacionales de mercado por la organización común prevista en el apartado 2 del artículo 40:

a) *cuando* la organización ofrezca a los Estados miembros que se opongan a esta medida y dispongan de una organización nacional para la producción de que se trate garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productores interesados, teniendo en cuenta el ritmo de las posibles adaptaciones y de las necesarias especializaciones [...]»

El Título IV de esta propuesta contiene, bajo la rúbrica «Otras medidas», es decir, lo que debemos llamar medidas transitorias, un artículo 26 cuyo apartado 1 dispone: «a fin de facilitar el paso del régimen existente con anterioridad a la aplicación del presente reglamento en cada uno de los Estados miembros al régimen instaurado por el mismo, la Comisión puede adoptar las *medidas apropiadas*».

4. Por lo que se refiere al alcohol etílico de origen agrícola, para el que se prevé también una organización común de mercado, me limitaré a las siguientes observaciones:

La propuesta modificada presentada por la Comisión al Consejo el 7 de diciembre de

1976, que todavía debe ser objeto de retoques, contiene fundamentalmente medidas transitorias para el alcohol de melaza durante un período «que no puede superar siete campañas» (artículo 7) así como medidas transitorias aplicables hasta el 30 de junio de 1979 «a más tardar», «a fin de facilitar el paso del régimen existente al instaurado por el presente Reglamento» (artículo 41). En respuesta a una pregunta que le fue planteada por este Tribunal en el asunto Hansen (91/78,↔ Rec. 1979, p. 935), la Comisión declaró «que, según sus noticias, la República Federal desea conservar la organización nacional del mercado del alcohol etílico de origen agrícola, y, por consiguiente, la garantía de precios que aseguren la cobertura de los costes hasta que dicho sistema pueda ser sustituido por la organización común de mercado proyectada».

5. Vuelvo, para terminar, al sector examinado en el presente asunto.

Es evidente que un régimen auténticamente comunitario del tipo de los adoptados en general para los productos agrícolas, esto es, que repose sobre el cálculo de un *precio* de mercado que corresponda a las necesidades de los productores nacionales y dotado de diversos mecanismos de compensación, supone el abandono por parte del Reino Unido de su política de apoyo a los agricultores (deficiency payments y otras medidas). Esta es la idea que se desprende del Acta de adhesión.

Al darse cuenta del carácter poco satisfactorio que presentaría un régimen totalmente liberalizado y quizá para eludir su responsabilidad derivada de la sentencia Charmasson, la Comisión intentó conseguir el establecimiento de una organización común para que, después del 31 de diciembre de 1977 no hubiera solución de continuidad entre las organizaciones nacionales, que se consideraban extintas en dicha fecha, y la organización común. El 23 de enero de 1976, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento que descansa sobre los principios anteriores. Desgraciadamente, sus esfuerzos aún no han dado resultados.

Según la propuesta sometida por la propia Comisión al Consejo, está previsto un período transitorio con vistas a facilitar la reconversión hacia una normativa comunitaria. Esto significa que la organización común sólo podrá establecerse definitivamente a más largo plazo. En efecto, el artículo 34 de esta propuesta prevé que «en el supuesto de que fueran necesarias medidas *transitorias* para facilitar el paso del régimen vigente a nivel comunitario y en los Estados miembros al previsto por el Reglamento propuesto, en particular en el supuesto de que la aplicación del nuevo régimen en la fecha prevista encontrara dificultades sustanciales, se adoptarán estas medidas con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 27 (procedimiento del Comité de gestión). Estas permanecerán en vigor *hasta el 31 de julio de 1977* a más tardar».

Que yo sepa, la Comisión no ha modificado hasta la fecha, su propuesta sobre este punto. Esto implica pues que en 1976, según la Comisión, las medidas del género de las

adoptadas en el marco de las organizaciones nacionales de mercado existentes (gravámenes compensatorios, medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, etc.) que eran incompatibles con el Tratado desde el 1 de enero de 1970, en virtud, fundamentalmente, de la citada sentencia Miritz, podían recuperar su vigencia hasta el 31 de julio de 1977, siempre que fueran «comunitarizadas».

La propia Comisión reconoce en la exposición de motivos de sus propuestas de precios para 1978, que la supresión pura y simple de las organizaciones nacionales, que *podría* parecer, *a primera vista,* una consecuencia lógica de las normas del Tratado, *podría* no ser conforme con los objetivos previstos en el artículo 39 de este mismo Tratado. Se declara plenamente consciente de la situación de los mercados de la patata en la Comunidad así como de las consecuencias que la abolición pura y simple del régimen actual podría acarrear al Reino Unido y afirma proseguir activamente la búsqueda de una solución de conjunto. Según la Comisión, estas razones hacen indispensable y urgente la adopción de *su* propuesta para una organización común de mercados, en la actualidad pendiente de resolución ante el Consejo o, más exactamente, devuelta después de la resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1976.

Desgraciadamente, encontramos en ella una declaración platónica, que no puede servir de ayuda alguna a los productores de patatas en el Reino Unido.

Este argumento sería más verosímil si la Comisión interpusiera contra el Consejo un recurso fundado en la obligación de éste, en el marco del apartado 2 del artículo 60, tal como ella lo interpreta, de elaborar una política común para la patata. Pero, con independencia de las dificultades políticas a las que se expondría semejante iniciativa, se encontraría ya con el simple hecho de que la pelota estaba de nuevo en su campo desde que se dictó la citada resolución del Parlamento Europeo.

La tesis de la Comisión sería asimismo más convincente si se basara en el artículo 2 del Reglamento nº 26 del Consejo sobre agrupaciones de productores neerlandeses.

La propuesta de Reglamento para el establecimiento de una organización común de mercados en el sector de la patata, presentada al Consejo por la Comisión, el 23 de enero de 1976, prevé expresamente la creación de agrupaciones de productores (artículo 7), pero estaba estipulado que dichas agrupaciones no debían disfrutar de una posición dominante en el mercado común, debiendo realizarse la apreciación de esta condición a la luz de los criterios puestos de relieve por la práctica de la Comisión y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Dado que esta propuesta no ha sido todavía aprobada, se debe concluir que las agrupaciones de productores que no satisfagan este requisito permanecen prohibidas. De la misma forma, contrariamente a la respuesta presentada al Consejo por la Comisión, el Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978, relativo a las agrupaciones de productores y sus

asociaciones (DO L 166, p. 1; EE 03/14, p. 125), no incluyó la patata en su ámbito de aplicación. Si el Consejo excluyó pues a las agrupaciones de productores de su Reglamento, a pesar o debido a que la Comunidad no había adoptado todavía una política común para este producto, ello significa que las normas del Tratado en materia de competencia deben aplicarse de pleno Derecho a aquéllos que cosechan y comercializan dicho producto.

El Reglamento nº 26, en relación con el artículo 42 del Tratado, es aplicable a las patatas, que es un producto agrícola en el sentido del Anexo II del Tratado. Sus disposiciones restringen la aplicabilidad de las normas sobre competencia y, en particular, de aquellas que se refieren a la prohibición de las ayudas concedidas a los productos agrícolas que todavía no hayan sido objeto de un Reglamento por el que se establezca una organización común de mercado.

El apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento dispone: «el apartado 1 del artículo 85 del Tratado es inaplicable a los acuerdos, decisiones y prácticas [...] que forman parte integrante de una organización nacional de mercado o que resultan necesarias para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado». Pero, desde el final del período transitorio del Tratado, así como del pretendido «período transitorio» del Acta de adhesión, según la tesis de la Comisión, estos organismos dejan automáticamente de estar eximidos de pleno Derecho de las disposiciones de los artículos 85 y 86 del Tratado y están, por tanto, prohibidos. Sería interesante saber si, a juicio de la Comisión, estas disposiciones del Reglamento nº 26 quedaron también derogadas a partir del 31 de diciembre de 1977 y si, por consiguiente, la aplicabilidad de las normas sobre competencia en el sector de la patata se produce de pleno Derecho desde dicha fecha y cuáles son las consecuencias que ha extraído de ello la Comisión en relación con las agrupaciones de productores en los Países Bajos.

Para terminar, la Comisión esgrime un argumento político. Como ya he dicho, se debe reconocer que sus esfuerzos han resultado vanos hasta ahora. Algunos piensan en efecto que una organización común sería inútil. Otros consideran que la organización proyectada no aportaría garantías suficientes a los productores, condición impuesta por el Tratado para la sustitución de las organizaciones nacionales existentes por una organización común. El resultado, desde el punto de vista jurídico, sería que nos encontraríamos en presencia de una especie de «zona de libre cambio» o más bien de «vacío jurídico», sin el capítulo de «medidas de apoyo» que acompaña a toda organización común de mercados, ya que el efecto de la sentencia Charmasson consiste precisamente en excluir cualquier vínculo entre las obligaciones de los Estados miembros en esta materia y la adopción de actos comunitarios.

Como muy bien ha puesto de relieve el Abogado General Sr. G. Reischl, en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 17 de febrero de 1976, Rewe

(45/75,↔ Rec. pp. 181 y ss., especialmente p. 208), considerar que la organización nacional de mercado de que se trata debe reputarse realizada al final del «período transitorio», a pesar del hecho de que esté prevista su sustitución por una organización común y de que no se haya establecido una organización semejante, volvería a privar a un Estado miembro de un argumento importante en las negociaciones relativas a la sustitución de una organización nacional existente por una organización común, elemento sin embargo expresamente reservado por el apartado 3 del artículo 43. Aquellos Estados miembros que no son ya fervientes partidarios del establecimiento de una organización semejante por estar organizadas la producción y la comercialización sobre una base «voluntaria», o que sólo son favorables a una organización «ligera», tendrían aún menos motivos para aceptar semejante organización u otra organización más «pesada» dado que los mismos habrían logrado ya la «adaptación», por no hablar de desmantelamiento de las organizaciones nacionales competidoras; interesados únicamente por la aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de mercancías, podrían alcanzar su objetivo contentándose con practicar la obstrucción y dejando pasar el tiempo.

A la inversa, un Estado que se opusiera al establecimiento de una organización común totalmente invertebrada porque no le ofreciera garantías equivalentes a las de la organización nacional de que dispone, no podría hacer uso de la prerrogativa que sin embargo le reconoce expresamente la letra a) del apartado 3 del artículo 43.

De este modo, lejos de constituir un paso adelante hacia el establecimiento de la organización común, como sostiene la Comisión, el desmantelamiento de la organización nacional privaría de gran parte de su interés al establecimiento de semejante organización común.

VII. Para terminar, me gustaría elevar un poco el debate.

Ante las omisiones del poder «legislativo», se habría podido considerar que, los Reglamentos o Directivas previstos para llevar a cabo la aplicación de determinadas disposiciones del Tratado ya no podían adoptarse en adelante, dado que las facultades otorgadas a tal efecto se circunscribían al período transitorio y que por consiguiente los derechos reconocidos por el Tratado podrían ser ejercidos plenamente.

Por el contrario, se podría haber admitido que el retraso que se produjo en relación con la entrada en vigor de los Reglamentos o Directivas no dispensaba de la obligación de adoptarlos, incluso después del 1 de enero de 1970 y que mientras tanto las disposiciones del Tratado, en la medida en que sólo pueden ejecutarse por medio de dichos Reglamentos o Directivas, no son directamente aplicables.

En la sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74,↔ Rec. p. 631), el Tribunal de Justicia tomó partido por una tesis intermedia, al hacer una distinción entre las

normas consideradas directamente aplicables por su naturaleza y las que necesitan medidas de aplicación para su ejecución efectiva.

¿Iba el Tribunal de Justicia a recurrir a semejante distinción ante los retrasos sobrevenidos en la aplicación de la Política Agrícola Común, y especialmente en cuanto al establecimiento de una organización común de mercados en determinados sectores?

Según el apartado 2 del artículo 38 del Tratado, las normas previstas para el establecimiento del mercado común (las de los artículos 30 y siguientes, por ejemplo) sólo son aplicables a los productos agrícolas sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 39 a 46, es decir, del establecimiento de una Política Agrícola Común tal como se define en el artículo 39. Ahora bien, la puesta en marcha de semejante organización sólo puede ser el resultado de normas claras y precisas, exhaustivamente definidas y creadoras de derechos a favor de los interesados. Es evidente que las disposiciones del artículo 40 del Tratado no son «directamente aplicables». Esta ha sido siempre la tesis de la Comisión, antes y después de la citada sentencia Charmasson. Sin embargo, con dicha sentencia, el Tribunal de Justicia ha ampliado sustancialmente su concepción del efecto directo. No se trata únicamente de comprobar si esta o aquella disposición puede por su propia naturaleza ser aplicada de forma inmediata; conviene además investigar, en caso de que varias normas fueran aplicables simultáneamente, cuál es la más fundamental en relación con los principios generales del Tratado. Según la sentencia Charmasson, la supresión de las restricciones cuantitativas, uno de los fundamentos del mercado común, al ser de aplicación directa, debe prevalecer sobre la necesidad de la política agrícola común, en la medida en que ésta implica una atenuación del principio de libre circulación de productos y no ha podido ser aplicada dentro de los plazos fijados por el Tratado.

Ya no se trata únicamente de un concepto de aplicabilidad directa, basado solamente en la inutilidad de toda medida de aplicación, sino de una toma de posición destinada a ejercer una presión sobre el ejecutivo comunitario y, a través de él, sobre los Estados miembros con vistas a lograr la aplicación plena del Tratado.

También es necesario que semejante resultado, que exija, por ejemplo, la adopción de Reglamentos o de otras medidas de ejecución, pueda obtenerse rápidamente sin producir las graves perturbaciones o conmociones que una integración brutal podría provocar en un sector económico, fundamentalmente en materia agrícola, si se arriesgara a negar los principios expuestos por el artículo 39 del Tratado. Pueden revelarse objetivamente necesarias determinadas medidas transitorias. El Juez no puede, por muy legítimos que sean sus esfuerzos por hacer triunfar los objetivos del Tratado, reemplazar totalmente la responsabilidad del ejecutivo, el cual, en gran parte, es también el legislador. Lo que me parece indudable, en todo caso, es que se impone

semejante actitud cuando se trata, como en el presente caso, de la aplicación no de las propias disposiciones del Tratado, sino de las del Acta de adhesión. Creo haber demostrado que el período que concluye el 31 diciembre de 1977 era muy diferente, en cuanto a su naturaleza y efectos, del período transitorio de quince años previsto por el Tratado y que las normas promulgadas para llevar a cabo la equiparación de la economía de los nuevos Estados durante un plazo tan breve eran mucho más flexibles que las establecidas por el Tratado para la realización del mercado común entre los Estados fundadores.

La Política Agrícola Común, tal como se define en el artículo 39, no puede ir unida al riesgo de desaparición, en un Estado miembro que haya suscrito el acervo comunitario en 1972-1973, de todo un sector de producción, como puede ser el caso, al menos teóricamente, en materia industrial.

Sin perjuicio de lo que haya de decirse en el asunto 231/78, propongo que se responda de la siguiente forma a la cuestión planteada:

Tratándose de un producto agrícola no sometido en la fecha de la adhesión, a una organización común de mercados y que no lo estaba todavía el 1 de enero de 1978, no es contraria al apartado 2 del artículo 60 del Acta de adhesión la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación para dicho producto después del 31 de diciembre de 1977, siempre que dichas medidas formen parte integrante de una organización nacional de mercado vigente en la fecha de la adhesión y en la medida necesaria para asegurar el mantenimiento de la organización nacional hasta la creación de la organización común de mercados en el sector del producto de que se trata.