CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS

presentadas el 1 de octubre de 1975 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Introducción

La presente petición de decisión prejudicial, procedente del Pretore di Abbiategrasso, encuentra su origen en la conjunción de Decisiones comunitarias relativas al mercado del azúcar en Italia y medidas adoptadas en forma de Decreto-Ley por el Gobierno italiano con el fin de ejecutar las disposiciones adoptadas por la Comisión en el artículo 6 de su Reglamento (CEE) nº 834/74, de 5 de abril de 1974, por el que se establecen las medidas necesarias para evitar las perturbaciones del mercado del azúcar provocadas por el aumento de los precios en este sector para la campaña azucarera 1974/1975 (DO L 99, p. 15).

Estas disposiciones tenían por objeto evitar las perturbaciones que, a juicio de la Comisión, corría el peligro de provocar, en el mercado italiano, un aumento importante del precio del azúcar expresado en liras que debía surtir efecto a partir del 1 de julio de 1974, fecha de comienzo de la campaña azucarera 1974/1975.

Las causas de este aumento fueron dos:

- por un lado, la Decisión mediante la cual, en el mes de marzo precedente, el Consejo había incrementado en un 7 %, para la nueva campaña, el precio de intervención del azúcar con respecto al precio aplicable durante la campaña en curso;

- por otro lado y ante todo, la depreciación de la moneda italiana, cuyas oscilaciones en el mercado de divisas no se mantenían ya, desde el 15 de febrero de 1973, dentro de la «serpiente monetaria» y cuyo valor efectivo había disminuido en cerca del 30 % en menos de dieciocho meses.

Los precios de los productos agrícolas regidos por las organizaciones comunes de mercado se expresan en unidades de cuenta; deben convertirse a la moneda de cada uno de los Estados miembros aplicando un tipo

* Lengua original: francés.

de conversión determinado en función de las paridades oficiales declaradas al Fondo Monetario Internacional.

La magnitud de la depreciación de la lira imponía fijar, para el sector agrícola, un tipo de conversión adaptado a la realidad económica.

Esto es lo que hizo el Consejo, en sucesivas etapas, a partir del 1 de noviembre de 1973. El contravalor de la unidad de cuenta, anteriormente fijado en 625 LIT, alcanzaba así 801 LIT en julio de 1974.

Por esta causa, era necesario incrementar en la misma proporción el nivel de los precios agrícolas en Italia. Ahora bien, por razones de política coyuntural, el Consejo estimó que dicho aumento era inaceptable en el futuro inmediato en el caso del azúcar.

El efecto se aplazó hasta el 1 de julio de 1974. Hasta entonces, en virtud del artículo 4 *ter* del Reglamento (CEE) nº 974/71 del Consejo, de 12 de mayo de 1971, relativo a determinadas medidas de política de coyuntura que deben adoptarse en el sector agrícola a raíz de la ampliación temporal de los márgenes de fluctuación de las monedas de determinados Estados miembros (DO L 106, p. 1) –disposición introducida por el Reglamento (CEE) nº 3450/73 del Consejo, de 17 de diciembre de 1973, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 974/71 en lo referente al nivel de los precios de los productos agrícolas en Italia a raíz de la evolución de la situación monetaria (DO L 353, p. 25)– el precio de intervención del azúcar y los precios mínimos de la remolacha aplicables en Italia se mantuvieron a su nivel del 31 de octubre.

En consecuencia, era no sólo previsible sino seguro que, al comienzo de la nueva campaña, el azúcar producido con remolachas recolectadas en 1973 y vendido después del 1 de julio de 1974 registraría un incremento importante. Finalmente sería del 37 %.

Del mismo modo que las autoridades comunitarias o nacionales, los agentes económicos no podían ignorar esta perspectiva.

No era difícil imaginar las reacciones que podía suscitar entre los interesados. Cabía legítimamente temer, en esta coyuntura, la acumulación, por parte de los poseedores del azúcar, de existencias especulativas que no saldrían al mercado hasta después de producirse el alza, con una elevada plusvalía; y ello mientras que los productores de remolacha, producto que no puede almacenarse, debieron entregarla a los azucareros al precio mínimo válido para la campaña precedente.

Basándose en el Reglamento (CEE) nº 2959/73 del Consejo, de 31 de octubre de 1973, por el que se establecen determinadas medidas coyunturales que deben adoptarse para el sector del azúcar en Italia, a raíz de la evolución de la situación monetaria (DO L 303, p. 3), se adoptaron una primera serie de Decisiones destinadas a reducir los montantes compensatorios apli-

cables al azúcar importado de otros Estados miembros antes del 1 de julio de 1974, pero comercializado sólo después de esta fecha para el consumo. La Comisión adoptó otras disposiciones, basándose en el mismo texto, con objeto de adaptar el montante, expresado en liras, en particular de las cotizaciones para gastos de almacenamiento, las subvenciones a los productores de remolacha, contempladas en el artículo 34 del Reglamento de base, y la cotización a la producción. Pero la acción específicamente destinada a impedir un almacenamiento excesivo en Italia fue decidida por la Comisión el 5 de abril de 1974, en el artículo 6 del Reglamento nº 834/74.

Este texto tiene el siguiente tenor:

«1. Italia adoptará medidas nacionales para evitar las perturbaciones del mercado provocadas por el incremento en liras italianas del precio del azúcar a 1 de julio de 1974. Dichas medidas consistirán, en particular, en un pago a los productores de remolacha de la plusvalía sobre las existencias.

2. Las medidas adoptadas y futuras contempladas en el apartado 1 serán comunicadas por escrito a la Comisión antes del 5 de junio de 1974.»

En realidad, las autoridades italianas, paralizadas por una crisis gubernamental, no habían adoptado a dicha fecha ninguna disposición con objeto de atender la intimación de la Comisión.

Esta es la razón por la cual la Comisión, que había previsto en caso de necesidad una intervención comunitaria directa, adoptó el 14 de junio de 1974, mediante el Reglamento (CEE) nº 1495/74, por el que se completa el Reglamento (CEE) nº 834/74, por el que se establecen las medidas necesarias para evitar las perturbaciones del mercado del azúcar provocadas por el aumento de los precios en este sector para la campaña azucarera 1974/1975 (DO L 158, p. 20), una disposición complementaria del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 en la que prescribía la declaración a las autoridades italianas de las existencias de azúcar blanco, de azúcar bruto o de jarabe de azúcar superiores a 500 kg, en almacén a 1 de julio de 1974, quienesquiera que fueran los poseedores.

El vencimiento del plazo en que debía efectuarse la declaración, inicialmente fijado el 10 de julio, fue posteriormente prorrogado hasta el 30 de agosto de 1974 mediante el Reglamento (CEE) nº 2106/74 de la Comisión, de 8 de agosto de 1974, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 834/74, por el que se establecen las medidas necesarias para evitar las perturbaciones del mercado del azúcar provocadas por el aumento de los precios en este sector para la campaña azucarera 1974/1975 (DO L 218, p. 53).

El Gobierno italiano, por su parte, con el fin de ejecutar finalmente las exigencias de la Comisión, impuso el 8 de julio, mediante el Decreto-Ley nº 255, a todos los poseedores de azúcar blanco, de azúcar bruto o de jarabe de azúcar en cantidad superior a

500 kg, la obligación de pagar, a más tardar el 30 de septiembre siguiente, a la Cassa Conguaglio Zucchero, un canon equivalente a la plusvalía resultante del incremento del precio del azúcar. El importe del canon se precisaba en una tabla adjunta. La suma recaudada debía ser distribuida por la Cassa Conguaglio Zucchero entre los productores de remolacha.

Con arreglo a este texto, la sociedad Rey Soda, usuaria industrial de azúcar para la producción de bebidas gaseosas, se vio obligada a pagar a la Cassa una suma de 366.910 LIT en razón de las existencias de azúcar que tenía en su poder.

Mediante una solicitud de embargo preventivo de los haberes de la Cassa, sometió el asunto al Pretore di Abbiategrasso. En realidad, su acción tenía por objeto impugnar la legalidad del gravamen tanto con arreglo al Derecho nacional como al Derecho comunitario.

Una vez que el Juez italiano hubo autorizado a la demandante para practicar dicho embargo, la fase ulterior y contradictoria del procedimiento de ratificación ofreció la ocasión a tres asociaciones de industriales de intervenir en apoyo de Rey Soda. Se trata de las asociaciones de la confitería (AIDI), de fabricantes de productos alimentarios (AIPA) y de productores de agua y bebidas gaseosas (AGB).

El Pretore suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, una larga serie de cuestiones cuyo texto me parece inútil citar, estando por lo demás reproducido en el informe para la vista.

Algunas de estas cuestiones versan sobre la validez tanto del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 de la Comisión como del Reglamento complementario nº 1495/74. Otras se refieren a la interpretación del primero de estos textos o cuestionan la de algunas disposiciones del Tratado, tales como los artículos 85 y 86, o incluso principios generales del Derecho comunitario.

Me parece lógico examinar en primer lugar los problemas de validez, que determinan, por otro lado, la solución de las restantes cuestiones planteadas.

I. *Validez de las disposiciones del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 a la luz de la competencia de la Comisión*

Así pues, será la segunda cuestión la que abordaré para empezar, ya que guarda relación con el propio principio de la competencia de la Comisión para imponer a los usuarios industriales de azúcar cargas pecuniarias en beneficio de los productores de remolacha.

Con carácter previo, es menester pronunciarse sobre la tesis, sostenida tanto por la demandante en el procedimiento principal como por las asociaciones que intervienen, según la cual la recuperación de la plusvalía

sobre las existencias reviste carácter de tributo de naturaleza fiscal.

En su opinión, sólo corresponde a la autoridad judicial italiana competente calificar, en el plano del Derecho interno, los cánones establecidos por el Decreto-Ley nº 255.

A la luz del Derecho comunitario, la recuperación de la plusvalía sobre las existencias constituye un elemento de gestión, de regulación del mercado del azúcar, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base.

Pero la medida controvertida tiende a imponer cargas pecuniarias a aquéllos de los operadores económicos que están sujetos al pago de la plusvalía en beneficio de otra categoría, los productores de remolacha.

Esta consideración reviste una importancia decisiva, como se verá más adelante, cuando se trate de dilucidar si, al instar e, incluso, obligar al Estado italiano a imponer dicho pago, la Comisión podía limitarse a plantear el principio, sin determinar expresamente ni la base del canon sobre las existencias ni las personas obligadas a pagarlo, y si, por tanto, utilizó de forma legal las potestades que tiene conferidas.

En lo que respecta a la competencia de la Comisión, procede recordar, en efecto, el tenor del apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base:

«Podrán adoptarse según el procedimiento previsto en el artículo 40 las disposiciones necesarias para evitar que el mercado del azúcar sufra perturbaciones como consecuencia de una modificación del nivel de los precios, con ocasión del paso de una campaña azucarera a otra.»

Diversas consideraciones me inclinan a pensar que esta disposición confirió a la Comisión una delegación de facultades suficientemente amplia para decidir la recuperación de la plusvalía.

La primera se basa en el carácter muy general de la expresión «disposiciones necesarias para evitar que el mercado sufra perturbaciones».

Si, en principio, la Comisión no puede, evidentemente, arrogarse una competencia que el Consejo no haya delegado de forma explícita en ella, de ello no se desprende, en modo alguno, que únicamente pueda recibir delegación de facultades de mera ejecución, cuyo ejercicio se supedite de forma estricta a las normas sustantivas establecidas por el Consejo.

El párrafo cuarto del artículo 155 del Tratado dispone, ciertamente, que «la Comisión [...] ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la *ejecución* de las normas por él establecidas». Pero de la jurisprudencia de este Tribunal se desprende que dicha disposición no debe interpretarse al pie de la letra y de forma restrictiva; por el contrario, el Tribunal de Justicia ha

admitido que las delegaciones de competencia efectuadas en virtud del artículo 155 permiten la transferencia de una auténtica potestad reglamentaria (sentencia de 15 de julio de 1970, Chemiefarma/Comisión (41/69,- Rec. 1970, pp. 661 y ss., especialmente p. 690). Por lo demás, la práctica instaurada y seguida desde hace mucho tiempo por la Comunidad permite asimismo afirmar que las facultades conferidas a la Comisión con arreglo a esta disposición no se circunscriben a normas técnicas o de procedimiento. Las competencias que se le atribuyen le permiten a menudo definir conceptos que el Consejo se ha limitado a mencionar sin precisar su contenido, determinar criterios o, incluso, imponer obligaciones a los agentes económicos.

Esta concepción jurisprudencial y esta práctica extensiva de las potestades de la Comisión han hallado su terreno predilecto en el ámbito del funcionamiento de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas por razones fácilmente comprensibles relacionadas con la naturaleza de las cosas. En efecto, sólo la Comisión está en condiciones de seguir de manera constante y atenta la evolución de estos mercados; sólo ella puede actuar con la urgencia que exige la situación de crisis, y sólo ella puede, casi siempre, aunque en el marco de los principios establecidos por el Consejo, adoptar medidas de política coyuntural.

De ello se sigue que el Consejo se ve necesariamente inducido, en este ámbito, a delegar en la Comisión facultades que entrañan una cierta libertad de apreciación discrecional, en particular en cuanto a la elección de los medios que deben emplearse para afrontar una determinada situación.

La legalidad de la competencia de la Comisión debe, pues, juzgarse no tanto en función de la estricta conformidad del uso que hace de las normas sustantivas precisas como a la luz de los objetivos esenciales de la organización de mercado.

El objetivo primordial que, en el presente caso, debía orientar a la Comisión en el ejercicio de las facultades que le confiere el apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base consistía en impedir las perturbaciones que una modificación importante de los precios del azúcar podía provocar en el mercado italiano, mercado tanto más sensible cuanto que, como bien sabe este Tribunal, Italia es la región más deficitaria del mercado común y el peligro de acaparamiento y de retención de existencias especulativas, habida cuenta de las circunstancias de la época, distaba mucho de ser desdeñable.

La inversión de la tendencia comprobada en el mercado mundial, en el que el precio del azúcar literalmente se «disparó» muy por encima del precio comunitario, hacía prácticamente imposibles las importaciones procedentes de países terceros. Por otra parte, fue necesario establecer medidas tendentes a penalizar gravemente las exportaciones a estos países de azúcar producido en el mercado común.

Por último, podía legítimamente temerse que los productores de los Estados miembros tradicionalmente excedentarios –Francia y Bélgica– serían reacios, habida cuenta de la situación del mercado europeo, a entregar en Italia cantidades suficientes para garantizar un abastecimiento regular. Al mismo tiempo, este Tribunal no desconoce que las importaciones de azúcar comunitario en Italia estaban encorsetadas en un rígido sistema de adjudicaciones convocadas por la Cassa Conguaglio Zucchero y que, en la práctica, los suministros se efectuaban, en su mayor parte, directamente del grupo de productores franceses y belgas al grupo de productores italianos, constituido en torno a la sociedad Eridania. Existían, pues, razones para pensar que, aun cuando las importaciones se mantuvieran a un nivel compatible con las necesidades de los consumidores italianos, la retención de existencias excesivas en poder de estos productores, o incluso de los intermediarios o usuarios industriales, en espera del incremento de los precios interiores, no permitiría garantizar el abastecimiento normal y regular del mercado en la fase de consumo.

El Juez nacional cuestionó la realidad de los riesgos que se derivaban de esta coyuntura.

Cuando se trata de evaluar *a posteriori* las incidencias probables o posibles de una situación económica compleja que reclamaba una intervención comunitaria en el marco del apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base, estimo que este Tribunal no está en condiciones de sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia. Sobre las medidas de política coyuntural, el Tribunal de Justicia ejerce tan sólo un control limitado; únicamente en el supuesto de que la intervención comunitaria adolezca de un error manifiesto o de desviación de poder, el Tribunal de Justicia puede censurar las decisiones adoptadas, en el marco del recurso de anulación. La misma solución debe prevalecer para la apreciación de la validez como consecuencia de una cuestión prejudicial.

Ahora bien, no pienso que la Comisión efectuase, en el caso de autos, un análisis manifiestamente erróneo de la situación del mercado italiano, parte del mercado común. Ningún elemento permite pensar que haya incurrido en desviación de poder.

Encargada de adoptar las «disposiciones necesarias» para hacer frente a una coyuntura preocupante, la Comisión podía legalmente, en el marco de las amplias potestades de que disponía, aplicar los medios más eficaces, adecuados al fin perseguido.

Para garantizar el abastecimiento normal del mercado italiano, tenía que disuadir a los agentes económicos de acumular existencias especulativas antes del 1 de julio de 1974. Privarles de la ventaja que con ello habrían obtenido, es decir, exigir el pago de la plusvalía materializada a causa del incremento del precio del azúcar, era el medio más adecuado a la situación.

La demandante en el procedimiento principal y las asociaciones coadyuvantes invocan la violación del principio de proporcionali-

dad, pero la eficacia de las medidas cuya aplicación, sostienen, habría permitido evitar los riesgos de interrupción del abastecimiento me parece cuando menos dudosa.

En su opinión, habría bastado con adoptar disposiciones para prohibir u obstaculizar las exportaciones fuera de la Comunidad.

Es un hecho que tales medidas fueron, en efecto, ejecutadas en la esfera comunitaria. Pero no tenían, necesariamente, el efecto de obligar a los poseedores de existencias de azúcar italianos a comercializarlas.

En lo que respecta a las medidas tendentes al control y la publicidad de los precios de los productos de gran consumo, no aprecio qué efecto habrían podido tener en el presente caso ya que, precisamente, el incremento del precio del azúcar ya se había decidido previéndose su entrada en vigor el primer día de la nueva campaña azucarera y, por lo demás, estaba ineluctablemente vinculado a la depreciación de la lira verde al igual que al alza del precio de intervención.

Una segunda consideración justifica la competencia delegada en la Comisión. Consiste en que las facultades conferidas por el apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base deben ejercerse según el procedimiento previsto en el artículo 40, es decir, previo dictamen del Comité de gestión del azúcar.

Dicho procedimiento, cuya conformidad con el Tratado fue declarada por este Tribunal en sus sentencias de 17 de diciembre de 1970, Köster (25/70,- Rec. pp. 1161 y ss., especialmente p. 1172), y Scheer (30/70, Rec. pp. 1197 y ss., especialmente p. 1209), responde, en particular, a la necesidad en que se encuentran las autoridades comunitarias, por lo demás cada vez más a menudo, de adoptar disposiciones que, por su naturaleza, serían en principio competencia del Consejo, pero cuya urgencia no permite a éste adoptarlas oportunamente.

En consecuencia, el Consejo delega en la Comisión una auténtica potestad decisoria, reservándose la facultad de intervenir si el dictamen del Comité de gestión fuese desfavorable a la propuesta de esta última, cosa que, en la práctica, sólo se produce en casos excepcionales.

Una tercera consideración debe deducirse de la interpretación del apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base. Este texto contempla el supuesto en que existen perturbaciones que amenazan el equilibrio del mercado y, en especial, la seguridad del abastecimiento de los consumidores, debido a una modificación de los precios con ocasión del paso de una campaña a la siguiente.

Si se adopta una perspectiva restrictiva, podría pensarse que el Consejo únicamente quiso referirse, en la época en que se adoptó esta disposición, a las modificaciones de los precios comunitarios de intervención expresados en unidades de cuenta que él

mismo debe fijar antes del comienzo de cada campaña azucarera, y no a aquellas que, afectando a los precios interiores expresados en moneda nacional, se deben a fluctuaciones monetarias independientes de la voluntad del Consejo.

Pero la propia lógica de las organizaciones comunes de los mercados de productos agrícolas y, por tanto, en particular, del azúcar implica que las modificaciones de los precios expresados en moneda nacional deben igualmente tenerse en cuenta para la aplicación del apartado 2 del artículo 37.

En efecto, por el juego de los tipos de conversión representativos, los precios interiores se derivan directamente de los precios comunitarios. Cuando, como sucedió en el caso de autos, la moneda de un Estado miembro se deprecia de forma apreciable, el Consejo no puede hurtarse a la necesidad de fijar un nuevo tipo de conversión adaptado a la realidad económica. Se ve así inducido a dar carácter definitivo a las consecuencias de la depreciación. El alza de los precios interiores de los productos agrícolas constituye, pues, una «modificación de los precios» a efectos del apartado 2 del artículo 37. Ahora bien, como ya se ha visto, esta modificación, en lo que respecta al precio del azúcar en Italia, debía surtir efecto con ocasión del paso de la campaña 1973-1974 a la campaña siguiente.

Además, ¿no había trazado el propio Consejo, desde 1971, mediante el Reglamento nº 974/71, el marco de medidas de política de coyuntura que debían adoptarse en el sector agrícola a raíz de la ampliación de los márgenes de fluctuación de las monedas de determinados Estados miembros?

La Comisión no omitió referirse también a este texto en su Reglamento nº 834/74.

Así pues, estimo justificado pensar que la Comisión era legalmente competente para establecer el principio de la recuperación de la plusvalía sobre las existencias especulativas acumuladas por los poseedores de azúcar, con el fin de prevenir los riesgos de interrupción del abastecimiento del mercado.

II. *Validez de la disposición del Reglamento nº 834/74 que reserva el beneficio del canon por plusvalías por las existencias a los productores de remolacha*

Una segunda cuestión relativa al examen de la validez del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 se refiere a la disposición en virtud de la cual la Comisión designó a los productores de remolacha como beneficiarios de la plusvalía sobre las existencias.

Albergo alguna duda a la hora de seguir al representante de la Comisión en la argumentación que expuso ante este Tribunal, por la que negó toda pertinencia a esta cuestión.

En su opinión, admitida la validez del gravamen sobre las existencias, la demandante en el procedimiento principal no está intere-

sada en criticar el destino que se le asigna. Obligada como estaba, en todo caso, a pagar el importe, entiende que para ella es indiferente que la recaudación beneficie a los productores de remolacha o sea conservada por el Estado italiano.

En el marco de un recurso directo de anulación, esta tesis plantearía la cuestión de dilucidar si procede declarar la inadmisibilidad del motivo basado en la ilegalidad de la disposición por falta de interés para ejercitar la acción. Ahora bien, estamos aquí en presencia de una petición de decisión prejudicial y este Tribunal se abstiene de indagar si una cuestión planteada por el Juez nacional es o no pertinente a efectos de la solución del litigio principal. Dado que el Pretore di Abbiategrasso cuestionó la validez del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 en todos sus elementos, el Tribunal de Justicia debe darle una respuesta también sobre este punto.

La empresa Rey Soda sostiene que, al reservar el beneficio de la recaudación de los cánones sobre las existencias a los cultivadores de remolacha, la Comisión vulneró el artículo 34 del Reglamento nº 1009/67/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1967, relativo a la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO 1967, 308, p. 1), el cual, a la vez que autoriza a Italia para conceder a dichos productores de remolacha, en particular, ayudas de adaptación, limita el importe de dichas ayudas a un determinado tope, que por otra parte se incrementó en varias ocasiones. Se trata en este caso de ayudas nacionales a efectos de los artículos 92 a 94 del Tratado. Ahora bien, el artículo 6 del Reglamento nº 834/74 no se sitúa en este ámbito. Se trata de una medida de distribución equitativa destinada, en cierto modo, a restituir a los productores de remolacha la plusvalía que los poseedores de existencias de azúcar habrían realizado al vender, después del 1 de julio de 1974, a un precio incrementado en un 37 % el producto fabricado con remolachas adquiridas el otoño anterior al precio mínimo aplicable antes del 31 de octubre de 1973, cuyo nivel había sido congelado en función del precio de intervención del azúcar entonces vigente.

La decisión de otorgar a los titulares de explotaciones remolacheras el beneficio de la plusvalía era conforme con el objetivo previsto en la letra b) del artículo 39 del Tratado; tendía a garantizar un nivel de vida equitativo a esta categoría de la población agrícola.

Sin embargo, la validez del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 debe aún ser apreciada desde otra perspectiva.

III. *Validez del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 a la luz de la subdelegación de facultades otorgada al Gobierno italiano*

En efecto, procede examinarla desde la perspectiva no ya de los beneficiarios del canon sobre las existencias, sino de los agentes económicos que quedaron sujetos al mismo.

A este respecto, el examen de los precedentes en materia de gravámenes de las existencias de azúcar facilita indicaciones interesantes.

En primer lugar, el propio apartado 1 del artículo 37 del Reglamento de base contiene una disposición que tenía por objeto resolver la situación que necesariamente había de resultar del comienzo de la primera campaña azucarera comunitaria, 1968-1969, debido a la diferencia entre los precios nacionales del azúcar y el nivel de precios válido a partir del 1 de julio de 1968. Mediante esta disposición, el Consejo se atribuyó la competencia de adoptar las medidas de compensación necesarias.

A este efecto, el 18 de junio de 1968 adoptó un Reglamento (CEE) nº 769/68 del Consejo, de 18 de junio de 1968, por el que se adoptan las medidas necesarias para compensar la diferencia entre los precios nacionales del azúcar y los precios válidos a partir del 1 de julio de 1968 (DO L 143, p. 14), que, si bien somete al canon a los usuarios de azúcar adquirido a un precio nacional inferior antes del incremento de 1 de julio de 1968, tiene en cuenta la circunstancia de que los usuarios debían, en razón de la naturaleza y del ritmo de su actividad, almacenar existencias de azúcar, aun cuando este abastecimiento, por lo demás normal, resultase una buena operación desde el punto de vista financiero. Sin dejar de admitir el riesgo de distorsión de la competencia, el Consejo excluyó del canon las cantidades de azúcar necesarias para una actividad normal de cuatro semanas en dichas industrias, consideradas existencias instrumentales de estas empresas usuarias.

Un segundo ejemplo lo proporciona la percepción, sobre las existencias en Francia a 1 de agosto de 1970, de una exacción compensatoria «con el fin de evitar las perturbaciones del mercado del azúcar» a raíz de la devaluación del franco francés. El Reglamento (CEE) nº 1507/70 de la Comisión, de 28 de julio de 1970, relativo a determinadas medidas que deben adoptarse en el sector del azúcar a raíz de la devaluación del franco francés (DO L 166, p. 46), por el que se estableció esta exacción, se basaba en el Reglamento (CEE) nº 1586/69 del Consejo, de 11 de agosto de 1969, relativo a determinadas medidas en el ámbito de la política de coyuntura que deben adoptarse en el sector agrícola a raíz de la devaluación del franco francés (DO L 202, p. 1).

Este texto no se refería expresamente a las existencias en poder de los usuarios industriales; pero el arrêté francés de aplicación, de 30 de julio de 1970, al tiempo que sometía a la exacción a los agentes cuyas existencias fuesen superiores a 5.000 kg, eximía expresamente las existencias instrumentales, es decir, la cantidad en poder de un usuario necesaria para una producción normal de cuatro semanas como máximo.

Una situación bastante semejante al caso que aquí interesa se repitió en 1971. El Reglamento (CEE) nº 1344/71 de la Comisión, de 25 de junio de 1971, relativo a

determinadas medidas que deben adoptarse en el sector del azúcar a raíz de la devaluación del franco francés (DO L 140, p. 27), previó la percepción de una exacción sobre las existencias resultantes del recuento a 1 de julio de 1971, también con el fin de evitar perturbaciones del mercado interior de la Comunidad.

Las existencias en poder de los usuarios estaban sujetas a esta exacción, pero se declararon exentas las consideradas como existencias instrumentales de los usuarios hasta una cantidad máxima de 20.000 toneladas. Francia debía adoptar, para el reparto de este tonelaje, todas las medidas necesarias para evitar una diferencia de trato entre los interesados. Este Reglamento de la Comisión se basó en el mismo Reglamento nº 1586/69, así como en el Reglamento (CEE) nº 1432/70 del Consejo, de 20 de julio de 1970, relativo a la adaptación de los precios de intervención o de compra pagaderos en Francia, reducidos a raíz de la devaluación del franco francés (DO L 159, p. 20)

Habida cuenta de las indicaciones que cabe extraer de estos precedentes, llego a las siguientes conclusiones:

1. La Comisión se limitó a prever -incumbiendo al Gobierno italiano la adopción de las medidas necesarias- el principio del pago a los productores de remolacha de la plusvalía sobre las existencias, sin determinar qué categoría de agentes económicos, a saber, productores de azúcar, intermediarios o usuarios industriales, estarían sujetos a este gravamen sobre la plusvalía. El Agente de la Comisión afirmó ante este Tribunal que, no obstante, el artículo 6 del Reglamento se refería de manera implícita a todos los poseedores de existencias de azúcar, sin exceptuar a los industriales usuarios.

Ciertamente, esta interpretación sería conforme a una necesidad práctica. ¿Por qué eximir a estos industriales que, si bien no intervienen en el mercado del azúcar en calidad de vendedores de este producto, son compradores del mismo y lo incorporan en las mercancías que producen? En una coyuntura normal de estabilidad de precios, no tienen ningún interés en abastecerse más allá de las cantidades que corresponden a las necesidades del ciclo normal de su producción; en otras palabras, se limitan a mantener sus existencias instrumentales a un nivel suficiente para hacer frente a una actividad normal de varias semanas.

Ahora bien, en la coyuntura que atravesó el mercado italiano en la primavera de 1974, la mera perspectiva de tener que pagar el azúcar a un precio muy superior a partir del 1 de julio podía incitar a los industriales a acumular existencias más elevadas que las exigidas por las necesidades inmediatas de su producción.

Ciertamente, la calidad del azúcar cristalizado que emplean no puede, en principio, colocarse en el mercado del consumo alimentario; por más que, en períodos si no de penuria, al menos de psicosis de penuria, no es del todo inconcebible que algunas cantidades de este azúcar cristalizado terminen,

en definitiva, vendiéndose en los establecimientos minoristas con posterioridad al incremento de los precios.

Admitiendo incluso que esta hipótesis sea poco verosímil, la acumulación por los industriales de existencias excesivas podía también perseguir la finalidad de permitirles repercutir en los precios de sus productos la plusvalía materializada a partir del 1 de julio de 1974.

La alegación aducida en representación de Rey Soda y de las asociaciones coadyuvantes, según la cual los industriales usuarios están obligados por contratos de suministro cuyo cumplimiento abarca períodos de varios meses y, por esta razón, no pudieron beneficiarse de la plusvalía materializada sobre sus existencias de azúcar, no me ha parecido enteramente convincente.

Por otra parte, existe otro indicio de que la Comisión pretendía en efecto, en todo caso, que dichos usuarios estuvieran sujetos al pago del canon sobre sus existencias excesivas. Se deriva del propio tenor del Reglamento nº 1495/74, que exige a toda persona que posea en Italia, el 1 de julio de 1974, *en cualquier concepto,* cantidades de azúcar blanco, de azúcar bruto o de jarabe de azúcar [...] superiores a 500 kg, declararlas a las autoridades italianas competentes.

Pero la obligación impuesta en términos tan generales a todos los poseedores de azúcar de declararlo a la administración nacional no implica, en modo alguno, que estuvieran sujetos al pago de la plusvalía. Si la Comisión disponía, como pienso, habida cuenta del tenor del apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base, de la facultad de imponer la recuperación de la plusvalía sobre las existencias excesivas en poder, en particular, de los industriales usuarios, aun así habría sido necesario que adoptara, a este respecto, una decisión expresa e inequívoca.

2. En segundo lugar, soy del parecer de que el efecto del artículo 6 del Reglamento nº 834/74 no puede disociarse de la exposición de motivos que define su objetivo. Se trataba, a juzgar por el séptimo considerando de dicha exposición, de «suprimir todo estímulo a un *almacenamiento excesivo* de azúcar antes del 1 de julio de 1974».

Definida así la finalidad de las medidas que las autoridades italianas estaban obligadas a adoptar, la Comisión les dejó la tarea de determinar, para cada categoría de agentes económicos y habida cuenta de la importancia de las empresas, el umbral por encima del cual las existencias poseídas debían considerarse excesivas en relación con las necesidades de su actividad normal. En mi opinión, habría estado más acertada si hubiera fijado ella misma criterios objetivos que permitieran insertar la intervención del Gobierno italiano en un marco definido de forma más precisa.

El Reglamento nº 1495/74, al prescribir la declaración de todas las existencias superiores a 500 kg en poder de toda persona, en cualquier concepto, respondía sin duda a la

necesidad de efectuar un recuento tan completo y exacto como fuera posible de las existencias en poder de los productores, intermediarios y usuarios industriales, pero al igual que el Reglamento inicial no definía lo que debe entenderse por «almacenamiento excesivo».

¿Puede, pues, admitirse que debe declararse la invalidez de este Reglamento en la medida en que omite precisar el contenido de dicho concepto?

He sentido la tentación de resolver la cuestión por vía interpretativa, señalando que no pueden considerarse excesivas, para ceñirme al caso de los usuarios industriales, las existencias en poder de éstos en la medida en que se limitasen a las cantidades necesarias para garantizar, en cada empresa, una actividad normal durante un período de cuatro semanas como máximo.

Desde este punto de vista, habría correspondido al Gobierno italiano, como hicieron las autoridades francesas en 1970, eximir del canon por plusvalías las existencias instrumentales de estos industriales.

Pero en tal caso se plantea la cuestión, a mi juicio decisiva, de dilucidar si, habida cuenta de los términos generales de la habilitación conferida al Gobierno italiano, no debe declararse la invalidez del artículo 6 del Reglamento debido a que ni el Tratado ni el Reglamento de base permiten a la Comisión delegar en un Estado miembro la potestad de adoptar medidas que habría debido adoptar ella misma en el marco de la organización común del mercado del azúcar.

Un argumento análogo sostuvo el demandante en el procedimiento principal, Otto Scheer, en el asunto prejudicial Scheer 30/70 para impugnar la validez del Reglamento nº 87/62/CEE, adoptado según el procedimiento del Comité de gestión, por el cual la Comisión confió a los Estados miembros la tarea de establecer las normas relativas a la prestación, al importe y a la pérdida de la fianza que debe aportarse con ocasión de la expedición de los certificados de importación y de exportación de cereales.

Rechazando este argumento, el Tribunal de Justicia estimó que la intervención de los Estados miembros constituía solamente la ejecución de la obligación general formulada en el artículo 5 del Tratado, a tenor del cual éstos están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de los actos de las Instituciones y, con carácter general, a facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión.

Pero este Tribunal adoptó dicha solución debido a circunstancias particulares que podían justificar, en el caso de autos, la muy amplia delegación de facultades conferida por aquel Reglamento a los Estados miembros. El Tribunal de Justicia precisó también que, en consideración del carácter experimental del primer régimen de organización del mercado de los cereales y del breve lapso trascurrido entre la entrada en

vigor del Reglamento de base y la del Reglamento de aplicación nº 87/62, era legítimo, en aras de una rápida ejecución de la organización del mercado, confiar temporalmente a los Estados miembros funciones que, en una fase más avanzada de la evolución considerada, fueron asumidas por las Instituciones comunitarias.

Estos son, por tanto, los motivos por los cuales, en tales circunstancias, el Tribunal de Justicia ha admitido que la Comisión podía encargar a los Estados miembros la toma de decisiones que, en el marco normal de funcionamiento de una organización común de mercado, le incumben a ella.

Ahora bien, en el presente asunto no pueden invocarse eficazmente consideraciones semejantes.

Estamos en presencia de una organización común que no es de carácter provisional sino definitiva y completa, por más que el Reglamento de base contuviera determinadas disposiciones transitorias, aplicables hasta la campaña 1974/1975. El apartado 2 del artículo 37, que, en el presente caso, constituye la base jurídica de las facultades conferidas a la Comisión, figura por lo demás en el Título IV, que se refiere a las disposiciones generales. Fue en la Comisión, y sólo en ella, en quien el Consejo delegó su ejercicio.

La urgencia, que en el asunto Scheer se consideró justificaba la intervención de los Estados miembros, no puede invocarse en el presente asunto. Desde el 1 de noviembre de 1973, en efecto, el Consejo decidió aplazar hasta el 1 de julio del año siguiente el efecto del alza de los precios del azúcar en Italia, debido a la depreciación de la lira. El incremento de los precios de intervención comunitarios aplicables para la campaña 1974/1975 no se conoció, ciertamente, hasta el mes de marzo, pero este elemento es accesorio en el caso de autos. En todo caso, la Comisión ya se había preocupado anteriormente, desde comienzos del año 1974, de evitar un almacenamiento excesivo de azúcar en Italia, puesto que en aquella época sus servicios prepararon un primer proyecto de Reglamento.

En estas circunstancias, ¿podía, en definitiva, dejar, como hizo, en manos del Gobierno italiano una responsabilidad que le incumbía, limitándose a habilitar a este último para adoptar «medidas nacionales para evitar las perturbaciones del mercado» y limitándose a indicar que «dichas medidas consistirán, en particular, en un pago a los productores de remolacha de la plusvalía sobre las existencias»?

Al proceder de este modo, efectuó una subdelegación en favor de un Estado miembro de una potestad decisoria cuyo ejercicio le había confiado el Consejo. Dicha subdelegación no se contempla, en modo alguno, en el apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de base. Tampoco tiene, en mi opinión, ningún fundamento jurídico en el Tratado, cuyo artículo 5, si bien obliga a los Estados miembros a asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de los actos de las Instituciones, no puede

interpretarse en el sentido de que autoriza a las Instituciones comunitarias, de no concurrir circunstancias excepcionales, para dejar en manos de los Estados miembros funciones que son de su competencia.

Por último, admitir la subdelegación a la que procedió la Comisión sería contrario a la jurisprudencia de este Tribunal, de la que puede deducirse el principio de que, en el ámbito que abarcan las organizaciones comunes de mercado de los productos agrícolas, los Estados miembros sólo conservan las competencias de establecer determinadas modalidades de aplicación de los Reglamentos comunitarios, sin la posibilidad de añadir ni suprimir nada en ellos, y de asegurar su ejecución mediante determinadas actuaciones específicas, tales como, por ejemplo, la percepción de las exacciones reguladoras, el pago de las restituciones y el cobro o pago de montantes compensatorios; pueden asimismo recibir la competencia, con arreglo a habilitaciones especiales concedidas por las autoridades comunitarias, de adoptar medidas complementarias de los Reglamentos.

Pero las facultades conferidas a Italia por el Reglamento nº 834/74 van mucho más allá de dichas habilitaciones. Equivalen a un verdadero «cheque en blanco».

Debo, pues, considerar que, si bien la Comisión podía encargar a las autoridades italianas que asegurasen la *ejecución* de las medidas necesarias para evitar las perturbaciones que un almacenamiento excesivo de azúcar podía provocar en el mercado, tenía, ella misma, la obligación no sólo de definir el objetivo general de dichas medidas y decidir el principio del pago a los productores de remolacha de la plusvalía sobre las existencias, sino también de determinar, de manera precisa, las normas sustantivas esenciales cuya ejecución debía asegurar el Gobierno italiano, a saber: enumerar las categorías de agentes económicos sujetos; definir, para cada una de ellas, el concepto de las existencias excesivas que superasen las necesidades de su actividad normal; por último, determinar la base del canon y, si no fijar el tipo del mismo, cuando menos, indicar claramente sobre qué bases debía calcularse la plusvalía.

Ahora bien, es manifiesto que la Comisión se desentendió de esta responsabilidad.

Una de dos:

- bien –como pienso– el pago a los productores de remolacha de la plusvalía sobre las existencias de azúcar sólo podía, en el marco de la organización común de mercado, proceder de una decisión comunitaria adoptada con arreglo al Reglamento de base y de conformidad con las disposiciones del apartado 2 del artículo 37, lo que equivale a afirmar que sólo podía habilitarse al Gobierno italiano para asegurar su ejecución, pero éste no podía establecer él mismo las normas esenciales;

- o bien Italia conservaba, no obstante, dicha organización común, potestades

autónomas que le permitían adoptar, por sí sola, *medidas nacionales* de carácter legislativo para prevenir o reprimir el almacenamiento especulativo de azúcar. Sin embargo, el mercado nacional italiano de este producto forma parte integrante del mercado comunitario y ello supondría negar que la gestión de dicho mercado corresponde, de conformidad con el reparto de facultades efectuado por el Reglamento de base, a la competencia respectiva del Consejo y de la Comisión.

Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que declare la invalidez del artículo 6 del Reglamento nº 834/74.

Si este Tribunal comparte mi criterio, no deberá pronunciarse sobre la mayor parte de las cuestiones subsidiarias planteadas por el Juez nacional. No obstante, me parece necesario, en todo caso, dar respuesta a una de ellas. Es la relativa a en qué medida el propio Decreto-Ley nº 255, adoptado con arreglo a un disposición comunitaria inválida, es, sólo por este hecho, ilegal.

Observaré, desde un principio, que el Decreto-Ley de que se trata, aprobado por la Camera dei deputati y por el Senato de la República Italiana, fue así convalidado en forma de Ley, de conformidad con el procedimiento de ratificación previsto en la Constitución.

En consecuencia, lo que está en tela de juicio no es la ilegalidad del Decreto-Ley, sino la inconstitucionalidad del texto de carácter legislativo adoptado por el Parlamento. Por tanto, corresponde exclusivamente a la Corte costituzionale italiana, que en su caso pueda conocer de este problema a instancia del Juez nacional, pronunciarse sobre el mismo.

Por último, debe darse brevemente respuesta a la cuarta cuestión, en la que se discute la validez del Reglamento nº 1495/74, disposición ciertamente complementaria del Reglamento nº 834/74 aunque, en mi opinión, es escindible de este último al exigir únicamente la declaración de las existencias de azúcar en poder de toda persona a 1 de julio de 1974. En efecto, como ya he dicho, la obligación que así se establece a cargo de los poseedores de azúcar no implica, de plano, la sujeción al canon por plusvalías, del que, ya lo he señalado, la Comisión sólo estableció el principio y el destino.

Se trata, en realidad, de una medida preparatoria, técnicamente indispensable para permitir un recuento exacto de las cantidades de azúcar en poder de los agentes económicos con ocasión del comienzo de la nueva campaña y a la fecha de entrada en vigor del incremento del precio de este producto.

El Gobierno italiano, a mi entender, estaba facultado para ordenar él mismo dicho recuento.

Con todo, no ignoro que, si la Comisión se decidió a tomarle la delantera e intervenir directamente, fue porque temía que dicho

Gobierno, en crisis, no estuviera en condiciones de adoptar esa medida de forma oportuna.

Este motivo no puede viciar la validez de la medida adoptada por la propia Comisión.

El Juez italiano cuestiona la validez de dicho texto por falta o insuficiencia de motivación.

Por último, ésta no ha precisado por qué la cantidad mínima de azúcar sujeta a declaración se fijó en 500 kg.

No comprendo, en primer lugar, por qué razón el hecho de haberse referido al Reglamento nº 834/74 habría de afectar a la validez de la disposición relativa a la declaración de las existencias, que constituía un paso previo necesario para cualquier sujeción a gravamen de la plusvalía.

Esta circunstancia me parece, igualmente, carente de incidencia en la validez de su Reglamento. Como ya he observado, obligación de declaración, por una parte, y sujeción al pago de la plusvalía, por otra, son dos conceptos distintos. Fijar el umbral de la declaración obligatoria en 500 kg no implicaba, en modo alguno, que debiera exigirse el canon sobre todas las existencias por encima de dicho umbral. La base del canon por plusvalías, que la Comisión, a mi juicio, estaba obligada a determinar en función del concepto de almacenamiento excesivo, no puede deducirse del mero requisito de declaración de las existencias.

En segundo lugar, la mención de la necesidad «de permitir a Italia adoptar muy rápidamente las medidas de aplicación» debe considerarse como un motivo de carácter reiterativo, en especial si se tiene en cuenta que las autoridades italianas habrían podido, por sí solas, ordenar a los poseedores de azúcar que declarasen la situación de sus existencias.

Concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que declare:

Las disposiciones del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 834/74 de la Comisión carecen de validez en la medida en que tienden a conferir a la República Italiana la facultad, delegada exclusivamente en la Comisión por el apartado 2 del artículo 37 del Reglamento nº 1009/67/CEE del Consejo, de adoptar las medidas necesarias para evitar las perturbaciones del mercado del azúcar a raíz de una modificación del nivel de los precios con ocasión del paso de una campaña azucarera a otra, y, en particular, de determinar la base de un canon por plusvalías sobre las existencias

de azúcar poseídas en el territorio de dicho Estado miembro, de definir las categorías de agentes económicos sujetos al pago de dicho canon y de establecer los criterios que permitieran fijar el importe del mismo.