SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de septiembre de 2003 *

En el asunto C-198/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)

y

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 81 CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (Ponente) y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), por los Sres. G.M. Roberti, F. Lattanzi y F. Sciaudone, avvocati;

— en nombre de la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, por los Sres. S.M. Carbone y F. Sorrentino, avvocati;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Pignataro y el Sr. A. Berlinguer, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), representado por los Sres. G.M. Roberti, F. Lattanzi y A. Franchi, avvocato de la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, representada por el Sr. S.M. Carbone, y de la Comisión, representada por la Sra. L. Pignataro, expuestas en la vista de 24 de septiembre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 24 de enero de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de mayo siguiente, el Tribunale amministrativo regionale del Lazio planteó, con arreglo al artículo 234 CE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 81 CE.

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto por el Consorzio Industrie Fiammiferi, consorcio italiano de fabricantes nacionales de fósforos (en lo sucesivo, «CIF»), contra la decisión de la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, autoridad encargada de la defensa de la competencia en Italia (en lo sucesivo, «Autorità»), de 13 de julio de 2000, por la que declaró que la normativa que crea y regula el funcionamiento del CIF era contraria a los artículos 10 CE y 81 CE, consideró que el CIF y las empresas que se han asociado a él (en lo sucesivo, «empresas asociadas») habían incumplido el artículo 81 CE al repartir las cuotas de producción y los condenó a poner fin a dicho incumplimiento.

Derecho nacional

3 Mediante Real Decreto nº 560, de 11 de marzo de 1923 (en lo sucesivo, «Real Decreto nº 560/1923»), el legislador italiano introdujo un nuevo régimen para la

fabricación y venta de fósforos, creando un consorcio de fabricantes nacionales de fósforos, el CIF. El Decreto confiaba a dicho consorcio un monopolio comercial, que consistía en el derecho exclusivo a fabricar y vender los fósforos necesarios para el consumo en el mercado nacional italiano.

4 Además, se atribuyeron al CIF unas etiquetas adhesivas oficiales, necesarias para recaudar el impuesto sobre la fabricación de los fósforos, que había establecido el propio Real Decreto nº 560/1923. Estas etiquetas debían distribuirse entre las empresas asociadas con el fin de que las adhirieran a las cajas de fósforos que fabricaban.

5 En consecuencia, el CIF surgió como un consorcio obligatorio y cerrado, creado por la ley italiana para la producción y la venta de los fósforos necesarios para satisfacer la demanda nacional.

6 La actividad del CIF estaba regulada por un Protocolo celebrado entre el CIF y el Estado italiano, reproducido en un anexo del Decreto, del que formaba parte integrante. En virtud de dicho Protocolo, el Estado italiano se comprometía a prohibir la distribución en el mercado nacional de los productos fabricados por empresas que no estuvieran asociadas al CIF, a impedir la creación de nuevas empresas productoras de fósforos y a fijar, mediante una disposición del Ministero delle Finanze, el precio de venta de los fósforos. Por su parte, el CIF se encargaba principalmente de garantizar, mediante el sistema de las etiquetas adhesivas, que todas las empresas asociadas pagaban el impuesto sobre la fabricación de los fósforos destinados al consumo interno.

7 Asimismo, el Protocolo regulaba detalladamente el funcionamiento interno del CIF. Su artículo 4 atribuía a una comisión especial (en lo sucesivo, «comisión para el reparto de las cuotas») la tarea de limitar y repartir la producción de fósforos entre las empresas del CIF. Esta comisión está compuesta por un funcionario de la Amministrazione dei Monopoli di Stato (Administración de

Monopolios del Estado), que la preside, así como por un representante del CIF y tres de las empresas asociadas nombrados por el consejo de administración del CIF, que decide por mayoría. Sus decisiones se comunican a la Amministrazione dei Monopoli di Stato y son aprobadas por dicho organismo. Además, algunas de ellas, en particular, las cesiones de cuotas, deben comunicarse al Ministero delle Finanze y ser aprobadas por él. Las normas del CIF disponen que las cuotas de producción deben repartirse «teniendo en cuenta los porcentajes existentes».

8 Otra comisión, prevista en el artículo 23, párrafo segundo, de los estatutos del CIF (en lo sucesivo, «comisión para el cumplimiento de las cuotas»), debe controlar el cumplimiento de estas cuotas. Dicha comisión está compuesta por tres miembros nombrados por el consejo de administración del CIF y, al comienzo de cada año, propone a la dirección del CIF el programa de entrega de fósforos por parte de las empresas asociadas.

9 El sistema no experimentó prácticamente modificación alguna hasta la sentencia de la Corte Costituzionale nº 78, de 3 de junio de 1970, en la que se declararon contrarias a Derecho las normas de organización del CIF por violación del principio de libre iniciativa económica privada, enunciado en el artículo 41 de la Constitución italiana, en la medida en que impedían el acceso al CIF de nuevas empresas.

10 Mediante el Decreto ministerial de 23 de diciembre de 1983, por el que se aprobó el nuevo Protocolo entre el CIF y el Estado italiano, se admitió que pudieran adherirse al CIF las nuevas empresas que hubieran obtenido de la administración tributaria una licencia para la fabricación de fósforos.

11 No obstante, la adhesión al CIF siguió siendo obligatoria al menos hasta la supresión del monopolio fiscal en 1993 (sobre dicha supresión véase el apartado 14 de la presente sentencia).

12 El Decreto del Ministero delle Finanze de 5 de agosto de 1992 (en lo sucesivo, «Decreto de 5 de agosto de 1992») aprobó la última versión del Protocolo entre el CIF y el Estado italiano, cuya vigencia expiró el 31 de diciembre de 2001 (en lo sucesivo, «Protocolo de 1992»).

13 Conforme al artículo 4 de dicho Protocolo, que regula el funcionamiento del CIF, la comisión para el reparto de las cuotas debe seguir repartiendo las cuotas de producción entre las empresas asociadas. En cuanto al control del cumplimiento de las cuotas, continúa siendo competencia de la comisión para el cumplimiento de las cuotas.

14 Mediante el Decreto-Ley nº 331, de 30 de agosto de 1993 (en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 331/1993»), el legislador italiano adoptó nuevas normas relativas a los impuestos especiales y a otros impuestos indirectos. El artículo 29 de dicho Decreto-ley establece que el fabricante y el importador están directamente obligados al pago del impuesto de fabricación. Según el órgano jurisdiccional remitente, esta norma puso fin al monopolio fiscal del CIF.

15 Desde entonces, existen diferentes opiniones acerca de la naturaleza obligatoria o voluntaria de la adhesión al CIF de los fabricantes de fósforos que ya eran miembros antes de que terminara el monopolio fiscal.

16 Antes de 1996, la Autorità era competente para aplicar únicamente el Derecho italiano de la competencia y no el Derecho comunitario en la materia. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley nº 52, de 6 de febrero de 1996 (en lo sucesivo, «Ley nº 52/1996»), es competente también para aplicar los artículos 81 CE, apartado 1, y 82 CE.

El litigio principal

17 A partir de la reclamación de un fabricante alemán de fósforos, que invocó dificultades para distribuir sus productos en el mercado italiano, la Autorità inició, en noviembre de 1998, una investigación contra el CIF, las empresas asociadas y el Consorzio Nazionale Attività Economico-Distributiva Integrata (en lo sucesivo, «Conaedi»), representación de la práctica totalidad de los gestores de los Magazzini di Generi di Monopolio —almacenes de productos sujetos a monopolio que actúan como mayoristas—, con el fin de determinar la existencia de infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado CE (actualmente artículos 81 CE y 82 CE) y de comprobar si el acta de constitución del CIF y los sucesivos protocolos celebrados entre el CIF y el Estado italiano incumplían el artículo 85, apartado 1, del Tratado.

18 El objeto de la investigación se amplió poco tiempo después, extendiéndose, en particular, a un acuerdo concluido entre el CIF y uno de los principales fabricantes europeos de fósforos, la empresa suiza Swedish Match SA (en lo sucesivo, «Swedish Match»), en virtud del cual el CIF supuestamente se comprometió a adquirir a Swedish Match una cantidad de fósforos correspondiente a un porcentaje preestablecido del consumo nacional italiano.

19 En su decisión final, de 13 de julio de 2000, la Autorità declaró que, aunque el comportamiento de los participantes en el mercado italiano de fósforos era la consecuencia más o menos directa del marco jurídico que había regulado el sector desde el Real Decreto nº 560/1923, también se debía en parte a decisiones empresariales autónomas.

20 La Autorità llegó a la conclusión de que, entre los actos del CIF, podían distinguirse tres tipos de comportamientos: los comportamientos que le imponían las disposiciones normativas, aquellos que simplemente facilitaban las normas y aquellos que respondían a decisiones autónomas del CIF. A este respecto, estableció asimismo una distinción entre dos períodos.

21 En primer lugar, antes de la entrada en vigor del Decreto-ley nº 331/1993, la Autorità imputó exclusivamente a la normativa nacional antes expuesta tanto la creación del CIF como el hecho de haberle encomendado la tarea de supervisar la producción y la comercialización de los fósforos.

22 En consecuencia, la Autorità declaró: primero, que el marco jurídico que estaba en vigor en aquel momento, en la medida en que exigía la participación en el CIF para producir y vender fósforos en Italia, ofrecía una cobertura legal («copertura legale») a comportamientos del CIF y de las empresas asociadas que, de lo contrario, estarían prohibidos; segundo, que «todo órgano jurisdiccional o Administración Pública [debía] excluir la aplicación» de dicho marco jurídico, ya que es contrario a los artículos 3 CE, apartado 1, letra g), 10 CE y 81 CE, apartado 1; y, tercero, que esta inaplicación «implicaría» («implicherebbe») la supresión de la «cobertura legal».

23 La Autorità estimó asimismo que la acción desplegada por los operadores económicos en el ejercicio de la facultad de reparto de la producción, atribuida por el artículo 4 del Protocolo a una comisión compuesta en su mayoría por representantes de los productores italianos de fósforos, podía considerarse un comportamiento de empresa, en el sentido del artículo 81 CE.

24 Desde este punto de vista, l'Autorità llegó a la conclusión de que los procedimientos concretos que se habían seguido para repartir la producción habían sido la causa de una restricción efectiva y adicional de la competencia con respecto a la que ya resultaba del propio marco legal. En este sentido, se refirió a la aplicación que efectuó la comisión para el reparto de las cuotas de un criterio de reparto que reflejaba las cuotas históricas de cada empresa y a las frecuentes cesiones de cuotas de producción o intercambios de producción entre las empresas asociadas.

25 En segundo lugar, tras observar que el Decreto-ley nº 331/1993 y el Protocolo de 1992 habían suprimido *de facto* los monopolios fiscal y comercial del CIF, la

Autorità subrayó que, a partir de 1994, la participación en el CIF dejó de ser obligatoria para producir y comercializar fósforos en el territorio italiano.

26 De ello la Autorità dedujo además que el Decreto-ley nº 331/1993, aunque no había derogado el Protocolo de 1992, había modificado el régimen jurídico relativo a la participación de las empresas en el CIF, convirtiéndola sencillamente en voluntaria, con la consiguiente posibilidad para cada empresa asociada de retirarse incluso antes de la expiración del plazo señalado.

27 En consecuencia, la Autorità estimó que, a partir de 1994, el comportamiento de las empresas asociadas debía considerarse el resultado de decisiones empresariales autónomas que podían serles imputadas.

28 Además, la Autorità consideró que dos acuerdos celebrados por el CIF restringían la competencia. El acuerdo que concluyó con Swedish Match, principal competidor europeo del CIF, produjo el efecto de evitar que dicha empresa comercializara directamente sus fósforos en el mercado italiano. El segundo acuerdo, firmado con el Conaedi, produjo el efecto de permitir al CIF obtener la exclusiva del canal comercial constituido por la red de los Magazzini di Generi di Monopolio.

29 Por estas razones, la Autorità decidió, en particular, que:

— tanto la existencia como el funcionamiento del CIF, tal como se hallan regulados en el Real Decreto nº 560/1923 y en el Protocolo que lo acompaña,

en su versión modificada en último lugar por el Decreto de 5 de agosto de 1992, contravenían los artículos 3 CE, apartado 1, letra g), 10 CE y 81 CE, apartado 1, en la medida en que las citadas disposiciones exigieron, hasta 1994, al CIF y a las empresas asociadas una serie de comportamientos contrarios a la competencia que infringían el artículo 81 CE, apartado 1, y, a partir de dicha fecha, los permitieron y facilitaron;

— en cualquier caso, el CIF y las empresas asociadas adoptaron decisiones colectivas y concluyeron acuerdos que, en la medida en que estaban encaminados a definir los procedimientos y mecanismos de reparto, entre dichas empresas, de la producción de fósforos destinados a ser comercializados por el CIF, de forma que se imponían restricciones a la competencia adicionales a las derivadas de la normativa aplicable, constituían comportamientos contrarios a la competencia que infringían el artículo 81 CE, apartado 1;

— el CIF y Swedish Match celebraron un acuerdo, relativo al reparto de la producción de fósforos y a la distribución del producto en común mediante el CIF, que constituía un comportamiento contrario a la competencia que infringía el artículo 81 CE, apartado 1;

— el CIF, las empresas asociadas y Swedish Match deben dejar de cometer las infracciones detectadas y abstenerse de concluir en el futuro cualquier acuerdo que pueda tener un objeto o unos efectos análogos a los de los acuerdos celebrados;

— el Conaedi y los Magazzini di Generi di Monopolio se abstendrán en un futuro de concluir cualquier acuerdo que pueda tener un objeto o unos efectos análogos a los de los acuerdos celebrados.

El procedimiento principal

30 El 14 de noviembre de 2000 el CIF interpuso un recurso contra la decisión de l'Autorità ante el Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

31 Además de oponerse a la apreciación de los hechos y a la interpretación jurídica que hizo la Autorità, el CIF sostuvo que ésta no estaba legitimada para controlar la validez y la eficacia de las normas de Derecho nacional, puesto que ni la Ley nº 52/1996 ni el principio de primacía del Derecho comunitario le conferían dicha facultad. En efecto, este último principio sólo se aplica, en su opinión, para descartar determinadas normas con carácter incidental, pero no para declarar la inaplicación con carácter principal mediante una decisión autónoma.

32 Si bien no le convence esta última distinción, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas, por otra razón, acerca de la facultad de la Autorità para declarar que la normativa italiana no debe aplicarse al presente caso.

33 En efecto, no le parece que exista una jurisprudencia comunitaria firmemente consolidada sobre la cuestión de si también puede excluirse la aplicación de las medidas normativas nacionales que contravengan los artículos 81 CE y 82 CE desde una perspectiva como aquella en la que se coloca l'Autorità.

34 La incertidumbre que suscita una posibilidad de esta índole no sólo tiene su origen en la dudosa imputabilidad de un comportamiento contrario a la competencia a un operador que, en cualquier caso, actúa o ha actuado bajo la cobertura de la ley nacional y se beneficia, en consecuencia, de una presunción de buena fe.

35 El recurso al mecanismo de la inaplicación de una normativa nacional *in malam partem* (es decir, la inaplicación de una normativa nacional favorable a los operadores económicos privados implicados, que se traduce en una serie de obligaciones a su cargo) por parte de un organismo con facultades sancionadoras resulta asimismo problemático teniendo en cuenta la considerable importancia que reviste la seguridad jurídica, que figura entre los principios generales del Derecho comunitario.

36 El órgano jurisdiccional remitente alberga también dudas acerca de si la normativa italiana, tanto antes como después de 1994, dejaba o deja subsistir la posibilidad de una competencia que pueda ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas. En efecto, no permite a las empresas asociadas competir por lo que se refiere a los precios, cuya fijación se inscribe en el marco de la facultad ministerial para fijar precios, y además sujeta a dichas empresas a un régimen de cuotas máximas de producción.

37 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente destaca que el litigio del que conoce se refiere a un mercado caracterizado por el hecho de que la fijación del precio de los productos (los fósforos) correspondía al Ministero delle Finanze, en virtud del artículo 6 del Protocolo. Al mismo tiempo, se aplica un sistema de cuotas (aunque sus efectos perjudiciales se hayan visto atenuados por la reciente supresión del monopolio comercial del CIF), al haberse atribuido a una comisión especial, compuesta en su mayoría por representantes de los productores (artículo 4 del Protocolo), la facultad de repartir entre las empresas asociadas la producción necesaria para el consumo interno.

38 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente estima que no puede considerarse manifiestamente infundada la tesis del CIF según la cual las normas que regulaban el funcionamiento del sector menoscababan, de entrada, la libre competencia, sin dejar subsistir ninguna posibilidad significativa de competencia entre las empresas. En efecto, es posible que, desde el punto de vista de la defensa de la competencia, resulte irrelevante que la cuota individual corresponda a una empresa o a otra, o bien se ceda a un tercero, puesto que se trata, en cualquier

caso, de circunstancias que se inscriben en el marco de un régimen caracterizado por normas que excluyen la competencia entre las empresas.

39 El Tribunale amministrativo regionale del Lazio remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando un acuerdo entre empresas provoca efectos perjudiciales para el comercio comunitario y dicho acuerdo ha sido impuesto o se ve favorecido por una disposición legislativa nacional que legitima o refuerza sus efectos, en concreto por lo que atañe a la fijación de los precios y al reparto del mercado, ¿exige o permite el artículo 81 CE que la autoridad nacional encargada de la defensa de la competencia excluya la aplicación de la citada normativa y sancione o, por lo menos, prohíba de cara al futuro el comportamiento de las empresas contrario a la competencia y, en su caso, con qué consecuencias jurídicas?

2) ¿Puede considerarse, a los efectos del artículo 81 CE, apartado 1, que una normativa nacional que confiere a un ministerio la competencia para fijar el precio de venta al por menor de un producto y atribuye a un consorcio al que deben pertenecer obligatoriamente los productores correspondientes la facultad de repartir la producción entre las empresas deja subsistir la posibilidad de una competencia que puede ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas?»

Sobre la primera cuestión

40 El CIF recuerda que, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 81 CE y 82 CE sólo se refieren a los comportamientos contrarios a las

normas sobre la competencia que las empresas hayan adoptado por iniciativa propia. Si una legislación nacional impone a las empresas un comportamiento contrario a la competencia, o si crea un marco jurídico que limita por sí mismo cualquier posibilidad de comportamiento competitivo por parte de las empresas, no se aplican los artículos 81 CE y 82 CE. En tal situación, la restricción de la competencia no se debe, como requieren estas disposiciones, a comportamientos autónomos de las empresas. Por el contrario, cabe aplicar los artículos 81 CE y 82 CE si la legislación nacional deja subsistir la posibilidad de una competencia que puede ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas (sentencia de 11 de noviembre de 1997, Comisión y Francia/Ladbroke Racing, asuntos acumulados C-359/95 P y C-379/95 P, Rec. p. I-6265, apartados 33 y 34).

41 Asimismo, el CIF subraya que cuando la Comisión examina la aplicabilidad de los artículos 81 CE y 82 CE a los comportamientos de empresas, la valoración previa de una legislación nacional que tenga incidencia en estos comportamientos sólo se refiere al extremo de si ésta deja subsistir la posibilidad de una competencia que pueda ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas (sentencia Comisión y Francia/Ladbroke Racing, antes citada, apartado 35).

42 El CIF deduce de ello que, en el marco de las investigaciones que lleva a cabo, la Autorità únicamente debe determinar, con carácter previo, si la normativa italiana deja o no un margen de libertad de comportamiento a las empresas implicadas. Solamente en caso afirmativo podrán aplicarse a dichas empresas los artículos 81 CE y 82 CE. En su opinión, de ello se desprende, de manera implícita, que no es posible concebir que las empresas estén obligadas a excluir la aplicación de la normativa italiana cuando se está en presencia de normas nacionales vinculantes.

43 Según el CIF, si bien la Ley nº 52/96 atribuye a la Autorità la facultad de aplicar el artículo 81 CE para declarar y sancionar acuerdos entre empresas contrarios a la competencia, no le confiere la facultad de controlar la validez de los actos normativos nacionales a la luz de lo dispuesto en los artículos 3 CE, 10 CE y 81 CE.

44 Por consiguiente, comportamientos de empresas como los del CIF sólo pueden estar comprendidos, en su opinión, en el ámbito de aplicación del artículo 81 CE si la Autorità comprueba y declara previamente —y con carácter incidental— la autonomía de las empresas en relación con lo dispuesto en la normativa nacional.

45 A este respecto, es preciso recordar, en primer lugar, que si bien, considerados en sí mismos, los artículos 81 CE y 82 CE se refieren únicamente al comportamiento de las empresas y no a medidas legislativas o reglamentarias de los Estados miembros, no es menos cierto que dichos artículos, interpretados en relación con el artículo 10 CE, que establece un deber de cooperación, obligan a los Estados miembros a no adoptar ni mantener en vigor medidas, ni siquiera legales o reglamentarias, que puedan anular el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas (véanse las sentencias de 16 de noviembre de 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Rec. p. 2115, apartado 31; de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, apartado 16; de 17 de noviembre de 1993, Reiff, C-185/91, Rec. p. I-5801, apartado 14; de 9 de junio de 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Rec. p. I-2517, apartado 14; de 5 de octubre de 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Rec. p. I-2883, apartado 20, y de 19 de febrero de 2002, Arduino, C-35/99, Rec. p. I-1529, apartado 34).

46 En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que se infringen los artículos 10 CE y 81 CE cuando un Estado miembro impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 81 CE, o bien refuerza los efectos de tales prácticas colusorias, o bien retira el carácter estatal a su propia normativa, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica (véanse las sentencias, antes citadas, Van Eycke, apartado 16; Reiff, apartado 14; Delta Schiffahrts- und Speditions-gesellschaft, apartado 14; Centro Servizi Spediporto, apartado 21, y Arduino, apartado 35).

47 Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se establece expresamente que, en el marco de su política económica, la acción de los Estados miembros debe respetar el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia [véanse los artículos 3 A, apartado 1, y 102 A del Tratado CE (actualmente artículos 4 CE, apartado 1, y 98 CE, respectivamente)].

48 En segundo lugar, es preciso recordar que, según una jurisprudencia reiterada, la primacía del Derecho comunitario exige que se excluya la aplicación de cualquier disposición de una ley nacional contraria a una norma comunitaria, tanto si es anterior como si es posterior a ésta.

49 Este deber de excluir la aplicación de una normativa nacional contraria al Derecho comunitario incumbe no sólo a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos del Estado, incluidas las autoridades administrativas (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, apartado 31), lo que conlleva, en su caso, la obligación de tomar todas las medidas para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho comunitario (véase la sentencia de 13 de julio de 1972, Comisión/Italia, 48/71, Rec. p. 529, apartado 7).

50 En la medida en que una autoridad nacional de defensa de la competencia como la Autorità tiene encomendada la tarea de velar, en particular, por el respeto del artículo 81 CE y que dicha norma, interpretada en relación con el artículo 10 CE, impone un deber de abstención a los Estados miembros, el efecto útil de las normas comunitarias de la competencia disminuiría si, en el marco de una investigación sobre el comportamiento de empresas con arreglo al artículo 81 CE, la citada Autorità no pudiera declarar que una medida nacional es contraria a lo dispuesto en el artículo 81 CE en relación con el artículo 10 CE y si, en consecuencia, no excluyera su aplicación.

51 A este respecto, es irrelevante que, en el supuesto de que la normativa nacional obligue a las empresas a adoptar comportamientos contrarios a la competencia, no se pueda imputar también a estas últimas la infracción de los artículos 81 CE y 82 CE (véase en este sentido la sentencia Comisión y Francia/Ladbroke Racing, antes citada, apartado 33). En efecto, las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de los artículos 3 CE, apartado 1, letra g), 10 CE, 81 CE y 82 CE, que son distintas de las que imponen a las empresas los artículos 81 CE y 82 CE, no obstante subsisten, de modo que la autoridad nacional de defensa de la competencia sigue estando obligada a excluir la aplicación de la medida nacional controvertida.

52 Por el contrario, en relación con las sanciones que pueden imponerse a las empresas implicadas, es preciso establecer una distinción doble, en función de si la normativa nacional elimina o no la posibilidad de una competencia que todavía pueda ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas y, en el primer caso, en función de si los hechos que se examinan son anteriores o posteriores a la declaración de la autoridad nacional de defensa de la competencia de excluir la aplicación de la citada normativa nacional.

53 En primer lugar, si una ley nacional elimina la posibilidad de una competencia que pueda ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas, procede señalar que, so pena de vulnerar el principio general del Derecho comunitario de la seguridad jurídica, la obligación, a cargo de las autoridades nacionales de defensa de la competencia, de descartar la aplicación de dicha ley contraria a la competencia no puede suponer que las empresas implicadas se expongan a ser sancionadas, tanto si se trata de sanciones de naturaleza penal como administrativa, por un comportamiento pasado, en la medida en que la citada ley imponía dicho comportamiento.

54 En efecto, la decisión de no aplicar la ley controvertida no impide considerar que ésta condicionó el comportamiento de las empresas en el pasado. Por tanto, dicha ley continúa siendo, por lo que se refiere al período anterior a la decisión de excluir su aplicación, una causa justificativa que exime a las empresas implicadas de todas las consecuencias que se derivan de la infracción de los artículos 81 CE y 82 CE, tanto frente a las autoridades públicas como frente a otros operadores económicos.

55 En cuanto a la sanción de los comportamientos futuros de empresas hasta entonces obligadas por una ley nacional a adoptar comportamientos contrarios a la competencia, es importante destacar que, desde el momento en que la decisión de la autoridad nacional de defensa de la competencia por la que se declara la infracción del artículo 81 CE y se excluye la aplicación de dicha ley nacional

contraria a la competencia se convierte en definitiva frente a ellas, dicha decisión es vinculante para las empresas implicadas. A partir de entonces las empresas ya no pueden alegar que estaban obligadas a infringir las normas comunitarias en materia de competencia. Por tanto, su comportamiento futuro puede ser objeto de sanciones.

56 En segundo lugar, si una ley nacional se limita a fomentar o a facilitar comportamientos autónomos de las empresas contrarios a la competencia, éstas siguen sometidas a los artículos 81 CE y 82 CE y pueden ser sancionadas incluso por comportamientos anteriores a la decisión de excluir la aplicación de la citada ley.

57 No obstante, es preciso señalar que, si bien esta situación no puede conducir a admitir prácticas que puedan agravar aún más las distorsiones de la competencia, al determinar el alcance de la sanción, produce, sin embargo, la consecuencia de poder apreciar el comportamiento de las empresas implicadas teniendo en cuenta la circunstancia atenuante que constituía el marco jurídico nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 1975, Suiker Unie y otros/ Comisión, asuntos acumulados 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 y 114/73, Rec. p. 1663, apartado 620).

58 Por consiguiente, a la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que, ante comportamientos de empresas contrarios al artículo 81 CE, apartado 1, que vienen impuestos o se ven favorecidos por una normativa nacional que legitima o refuerza sus efectos, en concreto por lo que atañe a la fijación de los precios y al reparto del mercado, una autoridad nacional de defensa de la competencia, que tiene encomendada, entre otras, la tarea de velar por el respeto del artículo 81 CE:

— está obligada a excluir la aplicación de dicha normativa nacional;

— no puede imponer sanciones a las empresas implicadas por comportamientos realizados cuando era la propia normativa nacional la que exigía dichos comportamientos;

— puede imponer sanciones a las empresas implicadas por sus comportamientos posteriores a la decisión de excluir la aplicación de dicha normativa nacional, una vez que esta decisión se ha convertido en definitiva frente a ellas;

— puede imponer sanciones a las empresas implicadas por comportamientos realizados cuando la citada normativa nacional simplemente los fomentaba o facilitaba, siempre que tenga debidamente en cuenta las particularidades del marco normativo en el que actuaron las empresas.

Sobre la segunda cuestión

59 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si, a efectos del artículo 81 CE, apartado 1, una normativa nacional que confiere a un ministerio la competencia para fijar el precio de venta al por menor de un producto y atribuye a un consorcio al que deben pertenecer obligatoriamente los productores correspondientes la facultad de repartir la producción entre las empresas, deja subsistir la posibilidad de una competencia que puede ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las citadas empresas.

60 Con carácter previo, es preciso subrayar, por una parte, que, según la Autorità, el CIF fue un «consorcio al que deben pertenecer obligatoriamente los productores correspondientes» sólo hasta 1994. En efecto, el Decreto-ley nº 331/1993 convirtió en facultativa la participación de las empresas en el CIF.

61 En estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si su segunda cuestión se refiere únicamente al período anterior a la entrada en vigor del Decreto-ley nº 331/1993 o si se refiere asimismo al período posterior.

62 Por otra parte, debe recordarse que, en un procedimiento con arreglo al artículo 234 CE, basado en una clara separación de las funciones de los órganos jurisdiccionales nacionales y del Tribunal de Justicia, éste sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional (véase la sentencia de 2 de junio de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305, apartado 16). No le corresponde aplicar el Derecho comunitario al litigio principal (véase la sentencia de 10 de julio de 1980, Giry y Guerlain y otros, asuntos acumulados 253/78 y 1/79 a 3/79, Rec. p. 2327, apartado 6) ni apreciar los hechos del asunto principal.

63 El CIF sostiene que, al imponerle la obligación de repartir las cuotas entre las empresas asociadas —con independencia de los procedimientos y criterios conforme a los cuales se determinan dichas cuotas—, el legislador italiano eliminó desde el principio cualquier posibilidad de que las citadas empresas compitieran con el fin de conquistar cuotas de mercado más importantes.

64 El CIF señala que el artículo 4 del Protocolo de 1992 obliga a repartir la producción de fósforos entre las empresas asociadas por medio de una comisión especial, a saber, la comisión para el reparto de las cuotas, compuesta por representantes de la industria y presidida por un funcionario de la Amministrazione dei Monopoli di Stato nombrado por el Ministero delle Finanze.

65 Por tanto, prescindiendo de la cuota efectivamente atribuida a cada empresa, el CIF considera que el sistema de reparto previsto por el legislador elimina *a priori*

la competencia entre las empresas asociadas, que, en todo caso, están obligadas a conformarse con la producción que se les ha concedido. En consecuencia, cualquier esfuerzo competitivo para incrementar dicha producción es inútil.

66 Para responder a la segunda cuestión, es preciso examinar, en primer lugar, si una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal deja subsistir la posibilidad de una competencia que todavía pueda ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las empresas y, en caso afirmativo, comprobar a continuación si las eventuales restricciones adicionales que se reprochan a las empresas no son, en realidad, imputables al Estado miembro implicado.

67 En primer lugar, cabe recordar que el Tribunal de Justicia sólo ha admitido con carácter restrictivo la posibilidad de excluir del ámbito de aplicación del artículo 81 CE, apartado 1, un determinado comportamiento contrario a la competencia porque la normativa nacional vigente lo exigía a las empresas implicadas o porque dicha normativa eliminaba cualquier posibilidad de comportamiento competitivo por su parte (véanse, por ejemplo, las sentencias de 29 de octubre de 1980, Van Landewyck y otros/Comisión, asuntos acumulados 209/78 a 215/78 y 218/78, Rec. p. 3125, apartados 130 a 134; de 20 de marzo de 1985, Italia/Comisión, 41/83, Rec. p. 873, apartado 19, y de 10 de diciembre de 1985, Stichting Sigarettenindustrie y otros/Comisión, asuntos acumulados 240/82 a 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 y 269/82, Rec. p. 3831, apartados 27 a 29).

68 En segundo lugar, es preciso recordar que la competencia de precios no constituye la única forma eficaz de competencia ni aquella a la que, en todas las circunstancias, debe darse prioridad absoluta (véase la sentencia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión, 26/76, Rec. p. 1875, apartado 21).

69 En consecuencia, la fijación previa del precio de venta de los fósforos por parte del Estado italiano no excluye, por sí sola, toda posibilidad de comportamiento competitivo. Aunque limitada, la competencia puede operar por medio de otros factores.

70 En tercer lugar, procede destacar que si bien la normativa italiana que se examina en el procedimiento principal atribuye al CIF, consorcio al que deben pertenecer obligatoriamente los productores correspondientes, la facultad de repartir la producción entre las empresas asociadas, no define, sin embargo, los criterios y los procedimientos conforme a los cuales debe efectuarse dicho reparto. Además, tal como señaló el Abogado General en el punto 7 de sus conclusiones, parece que el monopolio comercial del CIF se suprimió ya en 1993, cuando se levantó la prohibición de fabricar y vender fósforos impuesta a las empresas no asociadas.

71 En estas circunstancias, el juego de la competencia residual entre las empresas asociadas puede ser falseado todavía más de lo que resulta de la propia obligación legal.

72 En este sentido, la investigación llevada a cabo por la Autorità puso de manifiesto la existencia de un sistema de cesiones fijas y temporales de las cuotas de producción, así como de acuerdos sobre los intercambios de producción realizados entre las empresas, es decir, de acuerdos que no estaban previstos por la ley.

73 Además, la Comisión hizo referencia a una cuota «fija» de aproximadamente el 15 % reservada a las importaciones. En su opinión, la normativa nacional no establece dicha cuota, por lo que el CIF dispuso de autonomía de decisión al respecto.

74 Siempre según la Comisión, el acuerdo celebrado entre el CIF y Swedish Match que, desde 1994, permitió a este último suministrar importantes cantidades de fósforos para que el CIF las comercializara en Italia a cambio de comprometerse a no entrar directamente en el mercado italiano, constituye la expresión de la libre elección empresarial del CIF.

75 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si tales afirmaciones están fundadas.

76 En cuarto y último lugar, de los autos no se desprende que las decisiones del CIF invocadas en los apartados 70 a 74 de la presente sentencia queden fuera del ámbito de aplicación del artículo 81 CE, apartado 1, como consecuencia de la existencia de un acto de la autoridad pública.

77 Por una parte, cuatro de los cinco miembros de la comisión para el reparto de las cuotas son representantes de los productores a los que nada impide, en la normativa nacional de que se trata, actuar en interés exclusivo de éstos. Dicha comisión, que decide por mayoría simple, puede adoptar resoluciones a pesar del voto en contra de su presidente, única persona encargada de velar por el interés público, de modo que puede adaptarse a las exigencias de la empresas asociadas.

78 Además, las autoridades públicas no disponen de una facultad efectiva de control de las decisiones de la comisión para el reparto de las cuotas.

79 Por otra parte, la investigación llevada a cabo por la Autorità puso de manifiesto que la tarea de repartir la producción entre las empresas asociadas no la efectúa en realidad la comisión para el reparto de las cuotas, sino la comisión para el cumplimiento de las cuotas, que está compuesta únicamente por miembros del CIF, basándose en acuerdos celebrados entre las empresas asociadas.

80 Por lo tanto, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, a efectos del artículo 81 CE,

apartado 1, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que confiere a un ministerio la competencia para fijar el precio de venta al por menor de un producto y atribuye a un consorcio al que deben pertenecer obligatoriamente los productores correspondientes la facultad de repartir la producción entre las empresas, deja subsistir la posibilidad de una competencia que todavía puede ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las citadas empresas.

Costas

81 Los gastos efectuados por la Comisión, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale amministrativo regionale del Lazio mediante resolución de 24 de enero de 2001, declara:

1) **Ante comportamientos de empresas contrarios al artículo 81 CE, apartado 1, que vienen impuestos o se ven favorecidos por una normativa nacional que**

legitima o refuerza sus efectos, en concreto por lo que atañe a la fijación de los precios y al reparto del mercado, una autoridad nacional de defensa de la competencia, que tiene encomendada, entre otras, la tarea de velar por el respeto del artículo 81 CE:

— está obligada a excluir la aplicación de dicha normativa nacional;

— no puede imponer sanciones a las empresas implicadas por comportamientos realizados cuando era la propia normativa nacional la que exigía dichos comportamientos;

— puede imponer sanciones a las empresas implicadas por sus comportamientos posteriores a la decisión de excluir la aplicación de dicha normativa nacional, una vez que esta decisión se ha convertido en definitiva frente a ellas;

— puede imponer sanciones a las empresas implicadas por comportamientos realizados cuando la citada normativa nacional simplemente los fomentaba o facilitaba, siempre que tenga debidamente en cuenta las particularidades del marco normativo en el que actuaron las empresas.

2) Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, a efectos del artículo 81 CE, apartado 1, una normativa nacional como la controvertida

en el litigio principal, que confiere a un ministerio la competencia para fijar el precio de venta al por menor de un producto y atribuye a un consorcio al que deben pertenecer obligatoriamente los productores correspondientes la facultad de repartir la producción entre las empresas, deja subsistir la posibilidad de una competencia que todavía puede ser obstaculizada, restringida o falseada por comportamientos autónomos de las citadas empresas.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Timmermans Gulmann Edward

La Pergola Jann Skouris

von Bahr Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de septiembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias