CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 17 de junio de 1997 *

I. Las cuestiones prejudiciales y su contexto normativo

1. Mediante las dos cuestiones prejudiciales presentes, el länsrätten i Jönköpings län (en lo sucesivo, «länsrätten») solicita a este Tribunal los elementos interpretativos necesarios para pronunciarse sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario del establecimiento por un Estado miembro de una cotización nacional análoga, por su objeto y finalidad, a la cotización sobre el almacenamiento de azúcar y arroz introducida por el Reino de Suecia la víspera de la entrada en vigor del Tratado de adhesión a la Unión Europea.

Más concretamente, el Juez remitente formula, en primer lugar, la siguiente cuestión:

«1) El Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, y en particular el apartado 2 de su artículo 137, el apartado 2 de su artículo 145 y el apartado 1 de su artículo 149, ¿deben ser interpretados en el sentido de que la imposición a nivel nacional de cotizaciones sobre las existencias normales de enlace de azúcar, tal como se establecen conforme a la Ley sueca sobre el azúcar y a su posterior modificación, ha de considerarse como una medida transitoria prohibida?

En el caso de que la respuesta a la primera cuestión sea negativa:

2) La organización común de mercados en el sector del azúcar, y en particular los artículos 39 y 40 del Tratado de Roma, el Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo y el Reglamento (CEE) nº 3300/94 de la Comisión, ¿deben ser interpretados en el sentido de que la imposición a nivel nacional de cotizaciones sobre las existencias normales de enlace de azúcar, tal como se establecen conforme a la Ley sueca sobre el azúcar y a su posterior modificación, ha de considerarse como una intervención prohibida en la organización común de mercados?»

2. Como se desprenderá de la continuación de estas conclusiones, las cuestiones interpretativas que plantea el länsrätten se refieren a la delicada materia de la función residual de los Estados miembros en los sectores cubier-

* Lengua original: italiano.

tos por las organizaciones comunes de mercados, en los que se atribuye a las Instituciones comunitarias —una vez «ocupado el terreno»— [1] una competencia, en principio, exclusiva.

La medida controvertida fue adoptada por Suecia antes (aunque sólo un día) de la entrada en vigor del Tratado de adhesión. Las cuestiones que plantea el Juez remitente se refieren, precisamente, a los límites en los cuales los Estados miembros que acaban de ingresar en la Unión pueden, en el período anterior a la adhesión, ejercer sus competencias normativas en los mismos sectores de la producción agrícola que, a nivel comunitario, están cubiertos por organizaciones comunes de mercados.

3. Como es sabido, el Tratado relativo a la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, fue firmado el 24 de junio de 1994 y ratificado por Suecia el 15 de diciembre siguiente, de conformidad con el resultado del referéndum nacional sobre la adhesión que se celebró el 13 de noviembre de 1994.

4. A diferencia de lo que sucedió en las anteriores adhesiones a la Comunidad (en 1973, [2] 1981 [3] y 1986 [4]), el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (en lo sucesivo, «Acta de adhesión») [5] no previó un período transitorio para permitir a los nuevos miembros proceder, de forma gradual y progresiva, a la aproximación del nivel de precios, de los tipos de los derechos de aduana o del importe de las ayudas concedidas al amparo de las anteriores organizaciones nacionales de mercado.

Si bien en el artículo 149 contemplaba la posibilidad de adoptar —según el denominado procedimiento del «Comité de gestión»— [6] medidas transitorias *ad hoc* para facilitar el paso del régimen nacional al que resultara de la aplicación de la organización común de mercados, [7] el Acta de adhesión

1 — La expresión citada es de Olmi, G., «Politique agricole commune», en Megret, J., Waelbroeck, M., Louis, J.-V., Vignes, D., y Dewost, J.-L.: *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, vol. 2, Bruselas, 2.ª edición, 1991, p. 292.

2 — Véase el Acta relativa a las condiciones de adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1972, L 73), apartados 1 y 4 del artículo 52.

3 — Véase el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Helénica y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1979, L 291), artículo 59.

4 — Véase el Acta final relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302); apartado 3 del artículo 67, apartados 2 y 3 del artículo 70 y artículos 131 y ss. (España); apartado 3 del artículo 233 y artículos 234 y ss. (Portugal).

5 — DO 1994, C 241, p. 21.

6 — Introducido por el artículo 38 del Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO 1966, 172, p. 3025), y expresamente previsto, en lo que respecta a la organización común de los mercados del azúcar, en los artículos 38 a 42 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80).

7 — Con arreglo al apartado 1 del artículo 149 del Acta de adhesión, tales medidas podían adoptarse hasta el 31 de diciembre de 1997, quedando su aplicación limitada a esa fecha.

sancionó así el principio general según el cual los derechos y obligaciones derivados de la Política Agrícola Común se aplicaban de manera íntegra e inmediata en Austria, Finlandia y Suecia (véase el apartado 2 del artículo 137).

5. Por otro lado, y esta vez de forma análoga a lo sucedido en su día para las anteriores ampliaciones de la Comunidad a nuevos miembros, [8] las partes contratantes señalaron expresamente en el Acta de adhesión el riesgo de posibles perturbaciones del funcionamiento regular de los mercados agrícolas comunitarios, en relación con la posibilidad de que, con ocasión del ingreso de los nuevos miembros en la Unión, continuaran encontrándose en libre práctica en sus territorios existencias de productos que sobrepasaran en cantidad las que pudieran considerarse como representativas de unas existencias normales de enlace (véase el apartado 2 del artículo 145 del Acta de adhesión). [9]

Las cautelas de este modo adoptadas se explican fácilmente. Cuando las garantías comunitarias de intervención (incluidos los sistemas de precio común) para un determinado producto son más favorables que las establecidas en el régimen nacional vigente en un nuevo Estado miembro con anterioridad a la adhesión, los productores que ejercen actividades en dicho Estado sienten una gran tentación de inmovilizar —en diversos conceptos y con los pretextos más dispares— abundantes existencias del producto de que se trata hasta la fecha de adhesión, puesto que en ese momento adquirirá la condición de «producto originario» de la Comunidad, pasando a disfrutar de las correspondientes garantías. [10]

La solución contemplada en el citado apartado 2 del artículo 145 del Acta de adhesión, e idéntica a la que ya se aplicó con ocasión de las anteriores adhesiones, consistía en imponer a los nuevos Estados miembros la obligación de suprimir, a sus expensas y sin cargas financieras para la Unión, las eventuales existencias excedentarias de productos agrícolas.

6. De conformidad con dicha disposición, en diciembre de 1994, la Comisión estableció, mediante una iniciativa normativa, las medidas ya previstas en el Acta de adhesión, entre otras cosas, en relación con el riesgo de creación de existencias excedentarias en el mercado interno «ampliado» del azúcar.

8 — Véase el 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, nuevo artículo 33 *bis* introducido por el Acta relativa a las condiciones de adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a las adaptaciones de los Tratados, citada en la nota 2 *supra*, p. 67; Reglamento (CEE) nº 9/81 del Consejo, de 1 de enero de 1981, relativo a las existencias de productos agrícolas que se encuentren en Grecia el 1 de enero de 1981 (DO L 1, p. 15; EE 03/20, p. 159); Reglamento (CEE) nº 3770/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a existencias de productos agrícolas que se encuentren en España (DO L 362, p. 18; EE 03/39, p. 234), y Reglamento (CEE) nº 3771/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a las existencias de productos agrícolas que se encuentren en Portugal (DO L 362, p. 21; EE 03/39, p. 237).

9 — Con arreglo al citado apartado 2 del artículo 145, el concepto de existencias normales de enlace debía definirse, para cada producto, «en función de los criterios y objetivos propios de cada organización común de mercados».

10 — Véase Tilgenkamp, A.: «Agriculture (Réglementation relative aux adhésions)», en Gide-Loyrette-Nouel (dir.), *Dictionnaire du Marché commun*, París, 1968 (edición de hojas intercambiables, 1992, nº 3), p. 35.

Por lo que respecta, específicamente, a Suecia, el peligro de la realización por los agentes económicos nacionales de abundantes importaciones especulativas de azúcar, encaminadas al almacenamiento del producto y su reventa en el mercado comunitario con posterioridad a la adhesión, parecía, en efecto, real e inminente. No es casualidad que mereciera la atención de los servicios administrativos de la Comisión y del Gobierno sueco en los meses que precedieron a la entrada en vigor del Tratado de adhesión.

Las partes en el litigio principal no discuten que antes de la adhesión el precio de referencia del azúcar fijado por el Gobierno sueco era aproximadamente un 35 % inferior al precio de intervención comunitario. Más o menos del mismo importe era la diferencia entre los precios de mercado respectivamente vigentes en Suecia y en la Comunidad, más elevados, como sabemos, que los «institucionales».

7. Con el fin de determinar las cantidades de azúcar (e isoglucosa) que debían suprimirse en el mercado, el Reglamento (CE) nº 3300/94 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3300/94»), [11] estableció, con respecto a dichos productos, en cada uno de los nuevos Estados miembros, las existencias normales de enlace consideradas necesarias teniendo en cuenta el consumo, la producción, las exportaciones tradicionales y las existencias para el funcionamiento de las refinerías. Con arreglo al artículo 5 del Reglamento nº 3300/94, las existencias normales de enlace en el caso del azúcar se fijaron, para Suecia, en 304.792 toneladas.

Así, se impuso a Austria, Finlandia y Suecia la obligación de efectuar un recuento de las existencias de productos que se encontraran en libre práctica en sus respectivos territorios el 1 de enero de 1995 a las 0 horas, con la consiguiente obligación, a cargo de todo aquel que por cualquier concepto dispusiera de una cantidad de azúcar (o de isoglucosa) de al menos tres toneladas, de declararla a las autoridades nacionales competentes.

8. En razón del carácter globalmente excedentario del mercado comunitario del azúcar, la salida al mercado de las eventuales cantidades excedentarias debía efectuarse, en su estado natural o como producto transformado, mediante exportaciones fuera de la Comunidad, sin intervención comunitaria. De este modo, en el mismo Reglamento nº 3300/94 se exigió a los nuevos Estados miembros que procedieran al efecto hasta el 1 de enero de 1996, tomando todas las medidas necesarias en el ámbito de sus respectivas competencias (véase el artículo 11).

En caso contrario, por las cantidades de azúcar no exportadas —que debían considerarse comercializadas en el mercado interior— Austria, Finlandia y Suecia hubieran debido pagar un importe igual al gravamen a la

11 — Reglamento por el que se establecen medidas transitorias en el sector del azúcar como consecuencia de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (DO L 341, p. 39).

importación en vigor a la referida fecha de vencimiento del plazo para la exportación.

9. La normativa comunitaria relativa a la salida al mercado de los eventuales excedentes de existencias de azúcar a la fecha de adhesión fue considerada por el legislador sueco a la hora de establecer la cotización impugnada en el litigio principal, que gravaba a todo aquel que poseyera existencias de azúcar (o arroz) en cantidad superior a tres toneladas.

Como se desprende de la resolución de remisión, la referida cotización se estableció mediante la Ley nº 1704 de 1994 (en lo sucesivo, «Ley sobre el azúcar»), que fue aprobada por el Parlamento sueco el 20 de diciembre de 1994 y entró en vigor el 31 de diciembre siguiente, es decir, sólo un día antes de la adhesión de Suecia a la Unión.

10. Según las afirmaciones realizadas por el Gobierno sueco en el presente procedimiento, el importe de la cotización de que se trata —diferente para el azúcar refinado y el bruto— se fijó de forma que correspondiera al aumento de precio de mercado que se preveía resultaría del ingreso de Suecia en la Unión.

En efecto, la Ley sobre el azúcar perseguía el triple objetivo, claramente expresado en sus trabajos preparatorios, de: i) prevenir posibles importaciones especulativas de azúcar a Suecia; ii) someter a gravamen fiscal los beneficios que, en todo caso, obtendrían los agentes económicos interesados por el mero efecto de la transición del régimen del mercado nacional al comunitario y, por último, iii) proporcionar a Suecia los recursos necesarios para cubrir los costes de la eventual comercialización en el mercado interior (mediante el pago de los importes previstos en el Reglamento nº 3300/94) de cantidades de azúcar superiores a las existencias normales de enlace, no suprimidas en el mercado mediante exportaciones.

11. Esta breve reconstrucción del marco normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales se completa con otro dato. La Ley sobre el azúcar fue modificada mediante la Ley nº 329 de 1995, que entró en vigor el 1 de abril de 1995, con el fin de reducir el importe de la cotización controvertida que correspondía pagar a los productores de azúcar que hubieran abonado también la cotización por almacenamiento prevista en el artículo 8 del Reglamento nº 1785/81. [12] Dichas cotizaciones se destinan a financiar el sistema común de compensación de los correspondientes costes, que a su vez se destina a hacer posible una oferta constante de azúcar en el mercado comunitario durante todo el año.

12 — Citado en la nota 6 *supra*, posteriormente completado y modificado.

II. Objeto del litigio principal

12. La sociedad demandante en el procedimiento principal, Danisco Sugar AB (en lo sucesivo, «Danisco»), es, al parecer, el único productor y el mayor importador de azúcar en Suecia.

Según lo declarado por Danisco en este procedimiento, sin objeción al respecto del Gobierno sueco, en 1993, la empresa celebró con la Sveriges Betodlares Centralförening (en lo sucesivo, «SBC»), la asociación profesional sueca de productores de remolacha azucarera, un acuerdo interprofesional con un plazo de vigencia de dos años.

Dicho acuerdo, si entiendo correctamente las observaciones de Danisco, atribuía a los asociados a la SBC —con la intención declarada de adaptarse a la legislación comunitaria aplicable a partir de la adhesión y a condición de que se efectuara la propia adhesión— el derecho de obtener más de la mitad de la diferencia entre el precio «mínimo» comunitario del azúcar aplicable durante la campaña de comercialización en curso a la fecha de adhesión [13] y el precio de referencia del producto vigente en Suecia durante las campañas precedentes.

13. Tras haber declarado la empresa que, a 31 de diciembre de 1994, poseía unas existencias de 267.134 toneladas de azúcar, la Dirección Nacional de Mercados Agrícolas sueca, mediante resolución de 28 de junio de 1995, liquidó a cargo de Danisco la cotización sobre el azúcar aplicable, por importe de unos 435 millones de SKR.

Además, y no obstante lo anterior, la SBC presentó una demanda contra Danisco dirigida a obtener el pago retroactivo del ajuste de precio previsto en el acuerdo interprofesional de 1993, al menos en la medida de la diferencia entre los precios efectivos de adquisición de la remolacha ya entregada y los precios de base, con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 1785/81, vigentes en la campaña de comercialización 1994/1995, que habían pasado a ser aplicables en Suecia a raíz de la adhesión.

13 — Es la propia Danisco quien se refiere, en sus observaciones en el presente procedimiento, al precio «mínimo» aplicable al azúcar para la campaña de comercialización 1994/1995 (iniciada el 1 de julio de 1994 y con duración hasta el 30 de junio de 1995, según lo previsto en el artículo 2 del Reglamento nº 1785/81), sin aclarar, por lo demás, si dicha expresión ha de entenderse referente al precio indicativo previsto en el artículo 2 o al precio de intervención previsto en el artículo 3, ambos del Reglamento nº 1785/81. El precio indicativo y de intervención del azúcar blanco y el precio de base de la remolacha, por un lado, así como los precios de intervención derivados del azúcar blanco, el precio de intervención del azúcar bruto, los precios mínimos de la remolacha A y de la remolacha B, los precios de umbral y el importe del reembolso para la compensación por gastos de almacenamiento, por otro, fueron respectivamente fijados, para la campaña de comercialización 1994/1995, en los Reglamentos (CE) nºs 1873/94 y 1874/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994 (DO L 197, pp. 11 y 12).

14. En el recurso que interpuso ante el Juez remitente dirigido a obtener la anulación de la medida de que se trata, Danisco adujo que Suecia no tenía competencia para adoptar unilateralmente la Ley sobre el azúcar, y ello por dos categorías de motivos.

15. Ante todo, según Danisco, la Ley sobre el azúcar equivalió, en realidad, a una confiscación parcial del importe obtenido mediante la venta de azúcar producido durante la campaña de comercialización 1994/1995 a los precios fijados en la legislación comunitaria que había pasado a ser aplicable.

Según Danisco, la medida de referencia permitió a los productores de azúcar y de remolacha suecos la posibilidad de obtener *y conservar íntegramente*, respectivamente, el precio de intervención y el precio de base fijados por el Reglamento nº 1785/81 sólo una vez agotadas las existencias de azúcar producida durante la referida campaña, objeto del discutido gravamen fiscal. En consecuencia, a su entender, se introdujo de forma subrepticia un período transitorio de inaplicación del sistema común de precios, incompatible con la disposición del artículo 137 del Acta de adhesión.

En otras palabras, según Danisco la cotización sobre el azúcar constituye, habida cuenta de su objeto o, cuando menos, de sus efectos, una medida transitoria cuya adopción, en virtud del artículo 149 del Acta de adhesión, estaba reservada a las Instituciones comunitarias.

El Reglamento nº 3300/94, sin embargo, no otorgó ninguna facultad a los nuevos Estados miembros para someter a tributos las existencias de azúcar poseídas por los agentes económicos —incluidos los eventuales excedentes sobre las existencias normales de enlace— a la fecha de adhesión. Y dicho instrumento normativo es el único permitido por el Acta de adhesión para el establecimiento de excepciones transitorias al principio de la entrada en vigor inmediata de las organizaciones comunes de mercados agrícolas a partir de la fecha de adhesión.

16. Ante el länsrätten, Danisco sostuvo asimismo que la competencia de Suecia para establecer la cotización sobre el azúcar estaba asimismo excluida en razón de los estrictos límites a los que está sujeta la facultad de los Estados miembros de adoptar medidas que puedan incidir en el funcionamiento de una organización común de mercado ya establecida a nivel comunitario.

Así sucede, en opinión de Danisco, en el caso de la medida nacional controvertida, que a su juicio perturbó la organización común del mercado del azúcar a través de la confiscación parcial del precio de intervención, en perjuicio tanto de los productores de azúcar como (por «efecto cascada») de los de remolacha. Según Danisco, esa conclusión es ineludible, pese a que formalmente la medida controvertida se adoptó y entró en vigor

antes de la adhesión de Suecia, y gravó las existencias de azúcar producida y almacenada durante la vigencia de la organización de mercado nacional.

En opinión de Danisco, entre la Ley sobre el azúcar adoptada en diciembre de 1994 y el inminente ingreso de Suecia en la Unión Europea existió una relación de estrecha conexión teleológica. Por otro lado, con arreglo al artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados [14] (en lo sucesivo, «Convenio de Viena»), Suecia estaba en todo caso obligada —antes de la entrada en vigor del Tratado de adhesión a la Unión, ya firmado y ratificado por ella— a abstenerse de frustrar su objeto y fin.

17. Además del problema de competencia antes expuesto, Danisco expuso al länsrätten otro aspecto, esta vez de fondo, relativo a la alegada incompatibilidad de la Ley sobre el azúcar con el Derecho comunitario. Tal como, afirma, puso posteriormente de manifiesto el mencionado recuento de las existencias en libre práctica, las cantidades de azúcar existentes en Suecia eran inferiores al nivel de las existencias normales de enlace, mientras que la cotización sobre el azúcar gravó de manera indiscriminada *todas* las existencias individuales de azúcar de cantidad superior a tres toneladas que se encontraban en Suecia a 31 de diciembre de 1994.

Por tanto, la medida de que se trata —aunque se quiera calificar como medida necesaria «para aplicar el presente Reglamento», a efectos del artículo 11 del Reglamento nº 3300/94— [15] debe, en opinión de Danisco, declararse contraria a los objetivos de ese mismo Reglamento, que estaba destinado exclusivamente a adoptar las medidas necesarias para dar salida a las cantidades que superaran las existencias normales de enlace.

III. Competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la interpretación del Tratado CE y de actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad en relación con medidas nacionales adoptadas por nuevos Estados miembros con anterioridad a la fecha de adhesión

18. Se trata, en este punto, de interpretar el Acta de adhesión y eventualmente, con carácter subsidiario, la organización común del mercado del azúcar y, en particular, los artículos 39 y 40 del Tratado CE (en lo sucesivo, «Tratado»), además de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 1785/81 y del

14 — Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 788, p. 354). El Convenio de Viena, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, codificó las normas consuetudinarias del Derecho internacional general sobre el procedimiento de formación y los requisitos de validez y eficacia de los Tratados internacionales, y entró en vigor el 27 de enero de 1980. El artículo 18 del convenio de Viena, titulado «Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor», tiene el tenor siguiente: «Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado, o b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente.»

15 — Véase el punto 8 *supra*.

Reglamento nº 3300/94. Con el fin de posibilitar la apreciación por parte del länsrätten de la compatibilidad de la Ley sobre el azúcar, procede considerar debidamente una doble circunstancia de orden temporal que señalaron en sus observaciones tanto el Gobierno sueco como la Comisión.

Suecia había firmado y ratificado el Tratado de adhesión cuando adoptó la medida impugnada, pero no era aún miembro de la Unión. Es también anterior a la fecha de adhesión (aunque sólo sea un día) la entrada en vigor de la Ley sobre el azúcar y, en consecuencia, el momento en que se concretó la situación de hecho que en la propia ley se adopta como, por así decir, presupuesto del devengo del tributo, a saber, la posesión de una cantidad de azúcar (o de arroz) superior a tres toneladas.

Basándose en esa circunstancia, según el Gobierno sueco y la Comisión, debería pues concluirse que no cabe discutir la compatibilidad de la Ley sobre el azúcar ni con el Acta de adhesión ni con la organización común del mercado del azúcar. Ninguna de ambas normativas era aplicable a Suecia cuando se adoptó la medida aquí considerada.

19. Danisco responde a esta objeción señalando —no sin fundamento, a mi juicio— que la adopción de la Ley sobre el azúcar por parte de Suecia un día antes de su adhesión a la Unión Europea, después de la firma y ratificación del Tratado de adhesión, fue posiblemente contraria al Derecho internacional consuetudinario en materia de celebración de Tratados, codificado en el artículo 18 del Convenio de Viena. [16]

Más concretamente, según Danisco, el establecimiento de la cotización controvertida, en las circunstancias antes indicadas, contradijo el principio de buena fe en las relaciones internacionales, constituyendo un comportamiento que podía frustrar el objeto o fin del Tratado de adhesión, al menos en la materia concreta de la organización común de los mercados del azúcar.

20. Formalmente, este punto no fue planteado por el länsrätten en la resolución de remisión. Ello no impide al Tribunal de Justicia considerarlo en la sentencia interpretativa que se le solicita.

En efecto, según jurisprudencia consolidada, entre las competencias de este Tribunal con arreglo al artículo 177 del Tratado está comprendida la de tomar en consideración normas de Derecho comunitario a las que no se haya referido el Juez nacional en el enun-

16 — El texto del artículo 18 del Convenio de Viena se reproduce en la nota 14 *supra*.

ciado de las cuestiones prejudiciales, pero que parezcan pertinentes para la solución del litigio principal. [17]

21. Entre las fuentes del Derecho comunitario a que puede acudir el Tribunal de Justicia en esta materia se cuentan los principios del Derecho internacional público, incluso los carentes de efecto vinculante, aplicados en tanto que normas de Derecho consuetudinario o principios generales del Derecho. [18]

22. Más concretamente, para lo que interesa a efectos de las presentes conclusiones, en una reciente sentencia dictada con arreglo al artículo 173 del Tratado, el Tribunal de Primera Instancia ha declarado que el principio de buena fe, norma del Derecho internacional consuetudinario codificada en el artículo 18 del Convenio de Viena, «es, en el Derecho internacional público, corolario del principio de protección de la confianza legítima, el cual, según la jurisprudencia, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario [y] cualquier operador económico al que una Institución haya hecho concebir esperanzas fundadas tiene derecho a [invocarlo]». [19]

Sentado esto, el Tribunal de Primera Instancia, en el asunto examinado, reconoció la facultad de la parte demandante de exigir el control de la legalidad del acto impugnado respecto a las disposiciones de un acuerdo internacional que tienen efecto directo, afirmando que «[e]n una situación en la que las Comunidades han depositado sus instrumentos de aprobación de un acuerdo internacional y en la que se conoce la fecha de entrada en vigor de dicho acuerdo, los agentes económicos pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima para oponerse a que las Instituciones adopten, en el período que precede a la entrada en vigor de dicho acuerdo internacional, cualquier acto contrario a aquellas disposiciones del acuerdo que, después de su entrada en vigor, producirán efecto directo en los agentes económicos».

23. La cuestión de si la conducta de Suecia en el presente litigio constituye o no una violación del Derecho internacional público excede de la competencia del Tribunal de Justicia, por lo que prescindo de entrar en el

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 18 de febrero de 1964, Rotterdam y Puttershoek (asuntos acumulados 73/63 y 74/63, Rec. p. 1); de 28 de junio de 1978, Simmenthal (70/77, Rec. p. 1453); de 20 de marzo de 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207); de 7 de marzo de 1990, Fauque y otros (asuntos acumulados C-153/88, C-154/88, C-155/88, C-156/88 y C-157/88, Rec. p. I-649); de 12 de diciembre de 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695); de 16 de julio de 1992, Belovo (C-187/91, Rec. p. I-4937), y de 16 de diciembre de 1992, Claeys (C-114/91, Rec. p. I-6559).

18 — Véanse las sentencias de 27 de febrero de 1962, Comisión/Italia (10/61, Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 21); de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 22; de 28 de octubre de 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219), apartado 32; de 27 de septiembre de 1988, Ahlström y otros/Comisión (asuntos acumulados 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85, 125/85, 126/85, 127/85, 128/85 y 129/85, Rec. p. 5193), apartado 18, y de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), apartados 9 y 10.

19 — Sentencia de 22 de enero de 1997, Opel Austria/Consejo (T-115/94, Rec. p. II-39), apartados 89 a 93. En esta sentencia, el Tribunal de Primera Instancia estimó el recurso interpuesto por la sociedad austriaca Opel dirigido a obtener la anulación de un Reglamento del Consejo por el que se retiraban concesiones arancelarias, que restableció un derecho de aduana a la importación sobre determinados productos fabricados exclusivamente por Opel. El Reglamento de que se trataba había sido adoptado por el Consejo siete días después del depósito por parte de las Comunidades de sus instrumentos de aprobación, y doce días antes de la entrada en vigor, del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, uno de cuyos objetivos más destacados era precisamente la supresión de los derechos de aduana entre las partes contratantes.

fondo de la misma. [20] No obstante, debo precisar que comparto la postura del Gobierno sueco y de la Comisión.

Admitamos, sin embargo, que en el ámbito de las disposiciones de *Derecho comunitario* pertinentes a efectos de la solución del litigio principal pueda considerarse comprendido el principio de buena fe, con su contrapartida en el ordenamiento jurídico comunitario, constituida por el principio de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. De todos modos, incluso en ese caso al Tribunal de Justicia le estaría vedado facilitar al Juez nacional los elementos interpretativos necesarios para controlar la compatibilidad con el Derecho comunitario de una medida fiscal nacional adoptada por un Estado tercero, cual era Suecia hasta el 1 de enero de 1995.

El caso objeto del litigio principal difiere, en efecto, del que constituyó el objeto de la sentencia, antes citada, del Tribunal de Justicia en el asunto Opel Austria/Consejo. En aquel asunto, no cabe duda que las Comunidades estaban —en el ejercicio de sus competencias— sujetas a las normas del Tratado y a las reglas jurídicas relativas a su aplicación. [21] En el presente caso, con anterioridad a su adhesión a la Unión Europea, Suecia no estaba sujeta a las obligaciones dimanantes del Derecho comunitario, incluidos sus principios generales.

24. Lo que acabo de señalar no excluye, sin embargo, que a partir del 1 de enero de 1995, Suecia, en tanto que miembro de pleno derecho, estuviera obligada —en virtud de la obligación general establecida en el artículo 5 y en otras disposiciones más específicas del Tratado que determinan contenido concreto en los distintos casos, [22] incluido el artículo 40— [23] a cooperar, de manera leal y de buena fe, en la consecución de los objetivos del Tratado y el cumplimiento de las obligaciones de ellos derivadas. Además, dicha obligación implicaba otras, que debían ser específicamente cumplidas por Suecia, tales como las de: a) revocar toda medida nacional contraria al Acta de adhesión y a las disposiciones del Tratado y de la normativa derivada en materia de organización común de los mercados del azúcar que, eventualmente, hubiera adoptado incluso antes de la adhesión, y b) eliminar toda consecuencia ilícita resultante de dicha medida, [24] con posterioridad a la adhesión.

25. Las presentes cuestiones prejudiciales se plantean en los términos antes precisados; a mi entender, este Tribunal tiene competencia para pronunciarse, ante la Ley sueca sobre el azúcar, sobre la interpretación del apartado 2 del artículo 137, del apartado 2 del artículo 145 y del artículo 149 del Acta de adhesión y, con carácter subsidiario, de los artículos 39 y

20 — Otra cuestión que no procede abordar a efectos del presente análisis es la del eventual efecto directo, ante los particulares, de las normas comunitarias indicadas en la resolución de remisión del länsrätten.

21 — Véase la sentencia Poulsen y Diva Navigation, citada en la nota 18 *supra*.

22 — Véanse, en particular, las sentencias de 12 de julio de 1973, Geddo (2/73, Rec. p. 865), apartado 4, y de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, Rec. p. I-3141).

23 — Véase la nota 29 *infra*.

24 — Véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1960, Humblet/Bélgica, relativa al artículo 86 del Tratado CECA (6/60, Rec. pp. 1125 y ss., especialmente p. 1127); de 29 de enero de 1985, Cullet (231/83, Rec. p. 305), apartado 16, y de 19 de noviembre 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartados 36 y 37.

40 del Tratado y las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 1785/81 y del Reglamento nº 3300/94.

Consideremos ahora el apartado 2 del artículo 137, el apartado 2 del artículo 145 y el artículo 149 del Acta de Adhesión. Cuesta trabajo apreciar qué *otros* límites, autónomos y adicionales con respecto a los que acabo de mencionar, pudieran derivarse de tales disposiciones sobre la competencia reconocida en nuestro caso a Suecia en tanto que Estado ya miembro de la Unión.

IV. Solución de la primera cuestión prejudicial

26. Si bien el Juez remitente formuló dos cuestiones prejudiciales, como acto seguido demostraré, la materia a la que se refieren es sustancialmente única. Se trata, tanto en una como en la otra cuestión, de dilucidar con qué límites, en su caso, están los Estados miembros (incluso los de nueva adhesión a la Unión) facultados para ejercer sus competencias en los mismos sectores cubiertos por las organizaciones comunes de mercados a nivel comunitario.

28. No obstante, admítase, a título hipotético, que la Ley sobre el azúcar constituye efectivamente una medida transitoria, adoptada tan sólo para facilitar el paso del régimen nacional antes vigente al derivado de la aplicación de las organizaciones comunes de mercados, a efectos y para los fines del artículo 149 del Acta de adhesión. Para la adopción de medidas de este tipo, esta última disposición remite —es verdad— al mencionado procedimiento del Comité de gestión.

27. Pasemos a examinar el problema más de cerca. El artículo 40 del Tratado y la normativa derivada por la que se establecen las organizaciones comunes de los mercados agrícolas limitan las competencias que cada Estado, una vez pasa a formar parte de la Unión, puede ejercer unilateralmente mediante medidas nacionales que puedan incidir en los objetivos de la Política Agrícola Común o, al menos, obstaculizar la consecución concreta de tales objetivos.

Ahora bien, este último no se concibió de modo que excluyera toda competencia concurrente de los nuevos Estados miembros. El procedimiento, al que se refiere el citado artículo 149, se caracteriza, también en el sector específico del azúcar, simplemente por una delegación implícita de facultades del Consejo en la Comisión, así como por la correspondiente obligación de la Comisión de comunicar sin dilación al Consejo las medidas por ella adoptadas que no concuerden con el dictamen emitido por el Comité competente, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un repre-

sentante de la propia Comisión. [25] Por otra parte, los Estados miembros participan en el proceso decisorio relativo a las medidas adoptadas con carácter definitivo bien por la Comisión previo dictamen del Comité de gestión o bien, en su caso, por el Consejo: [26] lo que demuestra que no aceptaron ser privados íntegramente de sus competencias. [27]

En otras palabras, la exigida utilización del procedimiento que contempla el artículo 149 del Acta de adhesión se refleja en el terreno del reparto de las competencias entre la Comisión y el Consejo, más que entre la Comunidad y los Estados miembros. Si es así, el problema ahora considerado no se plantea en términos distintos del otro, más general, relativo a la función residual de los Estados miembros en los sectores cubiertos por las organizaciones comunes de mercados.

29. Por si ello no bastara, añadiré que la respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial está a mi juicio excluida, en todo caso, por otro argumento decisivo. En realidad, la Ley sobre el azúcar *no* fue una medida transitoria a efectos del artículo 149 del Acta de adhesión. En efecto, las normas adoptadas por Suecia, tal como se desprende de los trabajos preparatorios de la Ley, no perseguían pura y simplemente el objetivo de prevenir que el producto de que se trata fuera importado al país con fines especulativos, ni estaban destinadas exclusivamente a conseguir los recursos necesarios para financiar la salida al mercado interior de las cantidades de azúcar que eventualmente superasen las existencias normales de enlace. Ahora bien, *sólo* si las finalidades inspiradoras de la Ley sueca hubieran sido éstas, *y ninguna otra,* se caracterizaría la normativa en ella contenida por ir destinada a facilitar el paso de los regímenes nacionales anteriormente vigentes al derivado de la organización común de mercados. Sin embargo, no es así.

Por el contrario, la Ley sobre el azúcar tuvo otra finalidad distinta, relativa al ejercicio de la potestad tributaria. Estableció un tributo sobre los beneficios obtenidos por los agentes económicos interesados como consecuencia del paso del régimen de precios en el sistema de mercado nacional al comunitario. Ese gravamen tributario se previó con respecto a *todas* las cantidades de azúcar poseídas por los agentes interesados en Suecia a 31 de diciembre de 1994, y no sólo a las que superasen las existencias normales de enlace fijadas para Suecia por el Reglamento nº 3300/94.

30. En consecuencia, debo concluir, en lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, que una medida nacional como la Ley sobre el azúcar no puede considerarse una medida transitoria prohibida por el apartado

25 — Con arreglo al artículo 41 del Reglamento nº 1785/81, en tal caso, la Comisión podrá aplazar la aplicación de las medidas que hubiere acordado hasta un mes como máximo a partir de su comunicación al Consejo, el cual podrá, a su vez, tomar una decisión distinta, también en el plazo de un mes.

26 — Véase la nota precedente y la parte correspondiente del texto.

27 — Véase Petit, Y.: «Agriculture», en C. Gavalda-R. Kovar (dir.), *Répertoire de droit communautaire Dalloz*, París, 1992 (edición de hojas intercambiables, abril 1994), tomo I, parágrafo 91.

2 del artículo 137, el apartado 2 del artículo 145 y el artículo 149 del Acta de adhesión.

V. Solución de la segunda cuestión prejudicial

31. Ya he tenido ocasión de señalar [28] que también la segunda cuestión prejudicial se refiere a las eventuales limitaciones a que está sujeta la facultad de los Estados miembros (incluso los de nueva adhesión a la Unión) de adoptar unilateralmente medidas nacionales (también de índole fiscal) que puedan incidir en los objetivos de la Política Agrícola Común u obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos que sirven a la consecución de tales objetivos.

32. La normativa comunitaria que establece las organizaciones comunes de mercados es autónoma y escapa a la injerencia de las legislaciones nacionales. [29] Por ejemplo, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en los ámbitos cubiertos por una organización común de mercados basada en un régimen común de precios, los Estados miembros no pueden intervenir más mediante disposiciones nacionales, adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de formación de los precios, tal como resulta de la organización común. [30]

33. No obstante, el establecimiento de una organización común no produce necesariamente el efecto de proteger a los productores de los Estados miembros frente a las medidas nacionales —por ejemplo, medidas fiscales, de protección del medio ambiente o de la salud de los animales— que inciden en el funcionamiento del mercado único, en el régimen comunitario del producto de que se trata, aun cuando no estén expresamente destinadas a ese fin.

34. Procede aquí recordar un precedente jurisprudencial. En el asunto Irish Creamery Milk Suppliers y otros, [31] el Tribunal interpretó las normativas comunitarias por las que se establecieron las organizaciones comunes de mercados para determinados productos agrícolas facilitando así al Juez remitente los elementos necesarios para apreciar, precisamente, la admisibilidad de un impuesto indirecto sobre el valor, de tipo

28 — Véanse los puntos 26 a 28 *supra*.

29 — Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal [véanse las sentencias de 18 de mayo de 1977, Van den Hazel (111/76, Rec. p. 901); de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec. p. 2347); de 16 de enero de 1979, Sukkerfabriken Nykøbing (151/78, Rec. p. 1), y de 13 de marzo de 1984, Prantl (16/83, Rec. p. 1299)], cuando, con arreglo al artículo 40 del Tratado, la Comunidad adopta Reglamentos por los que se crea una organización común de mercado en un sector determinado, los Estados miembros están obligados a abstenerse de toda medida que establezca excepciones a dichos Reglamentos o perjudique su eficacia. Este principio se aplica, sin lugar a dudas, también al establecimiento de tributos sobre los productos agrícolas (véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de febrero de 1985, Italia/Comisión, 55/83, Rec. p. 683, apartado 11).

30 — Véase la sentencia de 23 de enero de 1975, Galli (31/74, Rec. p. 47). No obstante, si el régimen de precios en el que se basa la organización común de mercados se aplica únicamente a las fases de producción y comercio al por mayor, los Estados miembros siguen estando facultados para adoptar medidas legislativas en materia de formación de precios en las fases de comercio al por menor y consumo, a condición de que no pongan en peligro los objetivos o el funcionamiento de la organización de que se trate (véase la sentencia de 18 de octubre de 1979, Buys y otros, 5/79, Rec. p. 3203, apartado 18).

31 — Sentencia de 10 de marzo de 1981 (asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735).

reducido y aplicado por la Administración irlandesa únicamente durante unos meses. En aquel caso, el impuesto gravaba el producto en el momento de la entrega para su transformación, almacenamiento o exportación.

Más concretamente, ¿qué fue lo que destacó el Tribunal de Justicia en la sentencia Irish Creamery Milk Suppliers y otros? El impuesto controvertido se inscribía en el marco de una política de rentas destinada a repartir las cargas fiscales entre diversos sectores de la población activa en Irlanda, y en principio las organizaciones comunes de mercados no se oponen a dicha política nacional. Por otra parte, la fijación de los precios comunes —indicativos, de intervención o mínimos— en el ámbito de tales organizaciones no se dirige a garantizar a los productores agrícolas un precio neto con independencia de cualesquiera cargas impuestas por la Administración tributaria nacional. [32]

Basándose en tales consideraciones, el Tribunal de Justicia excluyó que una medida del tipo del impuesto temporal irlandés constituyera, de por sí, una injerencia ilícita de la ley interna en la organización común de mercados. [33]

35. No obstante, en la sentencia Irish Creamery Milk Suppliers y otros el Tribunal de Justicia enunció —además del que acabo de mencionar— otro criterio, que debe igualmente recordarse. Con independencia de su impacto en la renta de los productores agrícolas nacionales, los medios empleados para aplicar una política nacional de rentas que afecte también a tales productores no siempre deben considerarse lícitos: en efecto, son incompatibles con el Derecho comunitario cuando produzcan el efecto de obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos de los que se sirven las diversas organizaciones comunes de mercados para conseguir sus fines. Dichos mecanismos —precisó el Tribunal— «tienen por finalidad, esencialmente, alcanzar un nivel de precios, en las fases de producción y de comercio al por mayor, que tenga en cuenta a la vez los intereses del conjunto de la producción comunitaria en el sector de que se trata y los de los consumidores, y que asegure el abastecimiento sin incitar a una producción excedentaria».

En consecuencia, el Juez nacional deberá apreciar qué efectos produce la cotización cuya imposición se discute, en particular cuando la fase de distribución de los productos agrícolas en la que incide el tributo coincida sustancialmente con la considerada por la organización común de mercados que opera en ese sector. El gravamen fiscal cobra carácter ilícito a efectos del Derecho comunitario si genera el efecto de obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos contemplados por las organizaciones de que se trata, ejerciendo «una influencia sensible, aunque sea de forma no intencional, en el nivel de precios del mercado [nacional en las mismas fases o en el abastecimiento de dicho mercado]».

32 — *Ibidem*, apartados 13 y 14. En efecto, no sólo conforme a lo dispuesto en la letra c) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado procede, en la elaboración de la Política Agrícola Común, considerar «el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector íntimamente vinculado al conjunto de la economía», sino que del tenor de la letra b) del apartado 1 de la misma disposición se desprende que el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura se presume derivado, en primer lugar, de las medidas estructurales destinadas a incrementar la productividad que se mencionan en la letra a).

33 — *Ibidem*, apartado 14.

En el examen que le corresponde efectuar, el Juez nacional debe tener en cuenta no sólo el tipo y la duración del tributo, sino también la situación del mercado de que se trata y el número de productos agrícolas sobre los que recae el gravamen. En efecto, según la sentencia Irish Creamery Milk Suppliers y otros, si bien «[u]n tributo de corta duración que grave un número elevado de productos puede ser neutro en el sentido de no provocar modificaciones de la estructura de la producción agrícola [...] un tributo que incita a los productores a sustituir parcialmente la producción de los productos gravados por una producción de otros productos no gravados [...] podría producir una distorsión en varios mercados». [34]

36. Ahora bien, ni en la resolución de remisión ni en la fase oral del presente procedimiento se aportaron datos numéricos que permitan suponer que la cotización sobre el azúcar surtió el efecto de poner en peligro los objetivos y el funcionamiento de la organización común del mercado del azúcar, en los términos que acaban de indicarse.

Ningún resultado de esta naturaleza puede comprobarse a partir del conjunto de los documentos sometidos a la apreciación del Tribunal. La medida fiscal impugnada perseguía sin duda, entre otras finalidades, como se ha visto, la de asegurar unos ingresos fiscales al erario sueco, y evidentemente tuvo efectos sustanciales en la renta de los productores agrícolas nacionales. Sin embargo, no por ello parece haber ejercido ninguna influencia sensible, ni siquiera transitoria, en el nivel de los precios o en el abastecimiento del mercado del azúcar. [35]

37. Tampoco cabe afirmar que la cotización de que se trata implicase, como sostiene Danisco, neutralizar los efectos del Acta de adhesión y de la organización común del mercado del azúcar. El aumento de los precios «institucionales» y del precio de mercado que se esperaba como consecuencia del ingreso de Suecia en la Unión se produjo puntualmente.

38. Y hay más. El efecto económico de la Ley sobre el azúcar consistió, simplemente, en absorber una sola vez una parte, aunque bastante sustancial, de los ingresos percibidos por Danisco y dos otros productores agrícolas suecos interesados mediante la venta de sus productos, en el contexto del normal juego de las leyes del mercado y del sistema de precios comunes. Reflexionemos sobre esta circunstancia. La medida impugnada en el procedimiento principal presenta más de una analogía con la que fue sometida a la atención de este Tribunal en el caso del aumento temporal del impuesto patrimonial danés sobre los terrenos de uso agrícola. [36]

34 — *Ibidem*, apartados 15 a 20.

35 — Obsérvese que, según la propia Danisco, la reprochada perturbación de la organización común de mercados resultante de la cotización sobre el azúcar se redujo a la «confiscación» parcial: i) del importe obtenido de la venta de azúcar producida durante la campaña de comercialización 1994/1995 a precios fijados en la legislación comunitaria que pasó a ser aplicable, en perjuicio tanto de los fabricantes de azúcar suecos (es decir, de la propia Danisco) como de los productores de remolacha, y ii) del rembolso de los gastos de almacenamiento no obstante soportados por Danisco, con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 1785/81.

36 — Véase la sentencia de 26 de octubre de 1983, Samvirkende danske Landboforeninger (297/82, Rec. p. 3299).

39. Dicho incremento de impuesto se mantuvo en vigor sólo durante el año 1980. Había sido introducido por el Gobierno danés a raíz de la devaluación de la corona danesa (decidida en el ámbito de un plan exhaustivo de política económica) y de la consiguiente reducción del tipo de cambio representativo de la corona danesa con respecto al ECU utilizado para la aplicación de la Política Agrícola Común. Mediante la modificación de dicho tipo de cambio representativo, el Gobierno danés se proponía evitar la introducción de montantes compensatorios monetarios.

Más concretamente, la base imponible del impuesto patrimonial entonces impugnado era el valor del inmueble determinado a partir de una valoración comercial general del terreno, sin tener en cuenta el volumen o naturaleza de la producción agrícola efectivamente obtenida. El tributo así configurado estaba destinado a compensar el aumento de los precios agrícolas, expresados en coronas danesas, y el consiguiente aumento sustancial de las rentas del conjunto de la producción agrícola nacional derivados de la mencionada devaluación del tipo de cambio representativo.

Y el Tribunal de Justicia, interesa recordarlo, consideró que una medida fiscal interna del tipo de la descrita era compatible con el Derecho comunitario, al menos a falta de efectos sensibles en el nivel de los precios o —por medio de una modificación de la estructura de las explotaciones agrícolas— en la naturaleza y volumen del abastecimiento de los mercados. [37]

40. Estos criterios valorativos ya establecidos en la jurisprudencia pueden aplicarse, con todo fundamento, en el presente caso de la cotización sueca sobre el azúcar. La medida tuvo una duración muy breve, sin inscribirse siquiera en una política nacional de rentas más general, al estar destinada sencillamente a gravar *una sola vez* determinadas plusvalías: las «conseguidas de la noche a la mañana» a raíz de la adhesión por Danisco y los productores suecos de remolacha, es decir, por la población agrícola de un sector caracterizado por una diferencia significativa entre los precios «institucionales» y los precios de mercado nacionales y comunitarios. No es casualidad que el importe de la cotización sobre el azúcar se fijase de modo que correspondiera al aumento del precio de mercado que se esperaba como consecuencia del ingreso de Suecia en la Unión.

A mi parecer, la cotización sobre el azúcar, al reducirse —como señaló la propia Danisco— a la «confiscación» de un beneficio esperado, no sólo no produjo ningún efecto distorsionador o perturbador del mercado del azúcar, que implicase modificaciones en el nivel de precios o en las cantidades de producto ofrecidas en el mercado, sino que, por fuerza, *ni siquiera pudo* producir tal efecto.

37 — *Ibidem*, apartados 10 a 16.

En otros términos, la cotización sobre el azúcar es absolutamente neutra en cuanto a su posible incidencia en el funcionamiento de la Política Agrícola Común del sector. No estamos en presencia de un tributo que pueda, desde una perspectiva realista, provocar modificaciones de la estructura de la producción agrícola o incitar a los productores interesados a sustituir parcialmente la producción de azúcar por la de otras mercancías no gravadas ni, en consecuencia, producir distorsiones en diversos mercados.

Por consiguiente, necesariamente debe también excluirse la misma posibilidad de que el tributo nacional, por sus efectos, obstaculice el funcionamiento de los mecanismos establecidos por la organización común de mercados.

41. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde el Juez nacional apreciar si y hasta qué punto la cotización objeto del asunto principal tuvo, efectivamente, efectos del tipo indicado. [38] No obstante, haciendo uso de la facultad de apreciación reconocida por el propio Tribunal de Justicia, [39] estimo estar en condiciones de proponer a este Tribunal que se pronuncie directamente sobre los efectos de un tributo nacional como el controvertido en el litigio principal.

42. Así pues, la respuesta a la segunda cuestión planteada por el länsrätten se deriva sin dificultad de las consideraciones antes expuestas. En los términos que quedan explicados, procede declarar la compatibilidad con el Derecho comunitario de un gravamen fiscal interno que revista las características de la cotización sueca sobre el azúcar.

VI. Conclusión

A la luz de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas, con carácter prejudicial, por el länsrätten:

«El Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, y en particular el apartado 2 de su artículo 137, el apartado 2 de su artículo 145 y su artículo 149 deben inter-

38 — Véase, en particular, la sentencia citada en la nota 36 *supra*, apartado 17.

39 — Véase la sentencia de 13 de diciembre de 1983, Apple and Pear Development Council (222/82, Rec. p. 4083), apartado 31, en la que se afirmó que «[s]i bien incumbe al Juez nacional apreciar si y, en su caso, en qué medida el tributo del que conoce tuvo efectivamente tales efectos, procede no obstante señalar que, *por regla general*, un tributo cuya recaudación se destina esencialmente a medidas publicitarias que, de lo contrario, hubieran debido ser financiadas por los propios productores no puede tener esos efectos» (el subrayado es mío).

pretarse en el sentido de que la imposición de cotizaciones sobre las existencias normales transitorias de azúcar por parte de un Estado miembro de nueva adhesión, en los términos y circunstancias previstos en la Ley sueca relativa a la cotización sobre el almacenamiento, en su versión modificada, no constituye una medida transitoria prohibida.

La normativa relativa a la organización común del mercado del azúcar y, en particular, los artículos 39 y 40 del Tratado CE, el Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, y el Reglamento (CEE) nº 3300/94 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, por el que se establecen medidas transitorias en el sector del azúcar como consecuencia de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, deben interpretarse en el sentido de que el establecimiento por parte de un Estado miembro de nueva adhesión a la Unión Europea de una cotización nacional sobre el almacenamiento de un producto que se caracteriza por la diferencia significativa entre los precios "institucionales" y los de mercado, nacionales y comunitarios, existente con anterioridad a la adhesión no es, de por sí, incompatible con el Derecho comunitario, siempre y cuando la medida fiscal de que se trata, de duración muy breve, se destine a gravar *una sola vez* las plusvalías obtenidas por los productores agrícolas interesados por el mero efecto de la adhesión y que su importe se fije de modo que corresponda al aumento del precio de mercado que se espera como consecuencia de dicha adhesión.»