CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN-PIERRE WARNER presentadas el 19 de noviembre de 1974 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Durante más de dos años, la inflación ha sido un grave problema en la Comunidad. Ha sido objeto de sucesivas resoluciones del Consejo, de las que son significativas las publicadas en las fechas de 5 de diciembre de 1972, 14 de septiembre de 1973 y 17 de diciembre de 1973, y cuyo contenido revela la creciente y comprensible preocupación de dicha Institución sobre el particular.

Este asunto es consecuencia de un intento por parte de uno de los Estados miembros, Italia, de contribuir a la lucha contra la inflación.

Los miembros de este Tribunal de Justicia recordarán el rápido incremento de precios que se produjo en todo el mundo en el verano de 1973. Ante este hecho, el Gobierno italiano aplicó sus poderes de urgencia, previstos en el artículo 77 de la Constitución italiana, que autorizan al Ejecutivo para adoptar disposiciones de carácter provisional con fuerza de ley.

En uso de dichas facultades, el 24 de julio de 1973 el Gobierno promulgó tres Decretos: Decreto nº 425 por el que se regulan los precios de mercancías fabricadas y distribuidas por grandes empresas, Decreto 426 por el que se regulan los alquileres en los arrendamientos urbanos y Decreto nº 427 por el que se regulan los precios de los bienes de gran consumo.

Se acusó al Sr. Galli ante la Pretura Unificata de Roma de haber infringido determinados preceptos del Decreto nº 425. Mediante los artículos 1 y 2, éste impuso a las empresas comerciales productoras o distribuidoras de productos identificables por su peso, medidas o cantidad y cuya cifra de negocios durante la primera mitad de 1973 sobrepasara la suma de cinco mil millones de liras, la obligación de presentar una declaración ante el Comitato interministeriale dei prezzi (en lo sucesivo, «CIP»), en la que se indicaran los precios que cobraban por tales productos el 28 de junio de 1973. El artículo 3 establece que, cualquier modificación de dichos precios que se produjera hasta el 30 de junio de 1974 requerirá su previa notificación al CIP y que tal modificación se llevará a efecto sesenta días después de la notificación, a menos que fuera

* Lengua original: inglés.

denegada mediante decisión motivada del Ministro competente. Ello sin perjuicio del derecho de la empresa a solicitar la aprobación expresa de la modificación durante el plazo de sesenta días. El artículo 5 prevé las sanciones aplicables en caso de infracción de dichos preceptos. El artículo 1 contiene una disposición que exime de la obligación de presentar la declaración a las empresas que produzcan o distribuyan solamente productos cuyos precios sean objeto de otras disposiciones.

Se acusa al Sr. Galli de haber cometido tres infracciones contra esta normativa; en primer lugar, se alega que omitió la presentación de la declaración de los precios que cobraba su sociedad para determinados cereales; en segundo lugar, que, con respecto a las exportaciones de harina, indicó unos precios diversos de los que cobraba el 28 de junio de 1973, y, en tercer lugar, que facturaba la harina a precios superiores a los señalados en la declaración que presentó ante el CIP.

Básicamente, su defensa ante la Pretura consistió simplemente en alegar que los productos de que se trata se hallan sometidos a un régimen de precios establecido por la CEE y que, por lo tanto, a los mismos les es de aplicación lo previsto en el artículo 1 del Decreto nº 425. Se dijo en su defensa que dicho punto de vista concuerda con el dictamen jurídico que obtuvo su asociación comercial, al cual se atuvieron todos los comerciantes italianos que se encontraban en su misma situación (con el resultado de que, de hecho, dicho Decreto nº 425 nunca tuvo efecto alguno con respecto a los aludidos productos) y que esta posición ha sido mantenida por algunos Tribunales italianos, en Florencia, Nápoles, Verona y otros lugares.

A pesar de que la defensa, por consiguiente, se basa en un extremo del Derecho italiano, antes de pronunciarse sobre el particular, el Pretore de Roma decidió plantear algunas cuestiones prejudiciales a este Tribunal de Justicia. Según mi parecer dichas cuestiones se clasifican en cuatro grupos.

Ante todo existe una primera serie de cuestiones [(cuestiones a) a d)] destinadas a precisar hasta qué punto, según el Derecho comunitario, los Estados miembros siguen estando facultados para legislar en materia de precios de productos agrícolas para los cuales se haya establecido una organización común de mercados y en concreto para legislar en materia de precios de cereales a los que se aplica el Reglamento nº 120/67/CEE y de harina extraída de semillas oleaginosas, a la que se aplica el Reglamento nº 136/66/CEE.

Hay una siguiente cuestión formulada en términos muy amplios [cuestión e)] que plantea si el principio de la libre circulación de mercancías dentro del mercado común y la «consiguiente prohibición del aislamiento de mercados nacionales [...]» genera derechos subjetivos en favor de los particulares que los Tribunales de los Estados miembros deben proteger.

A continuación hay un grupo de cuestiones [cuestiones f) 1 a 4] relativas al efecto del

requisito previsto en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado en cuanto a que la organización común de mercados «deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad».

En último lugar [mediante la cuestión f) 4], el Pretore pregunta, en efecto, si los controles de precios, tales como los que impone el Decreto nº 425, equivalen a restricciones cuantitativas a la importación, prohibidas por el artículo 30 del Tratado.

En mi opinión, el punto más importante de los suscitados es el contenido en el primer grupo de cuestiones, en relación con las facultades de los Estados miembros para controlar los precios de los productos agrícolas objeto de una organización común de mercados y en particular los precios de los cereales y de la harina extraída de semillas oleaginosas.

Este Tribunal de Justicia declaró que, en la medida en que los Estados miembros hayan cedido a la Comunidad su competencia para legislar en un ámbito concreto, carecen ya de poder legislativo en dicho ámbito -véase por ejemplo, la sentencia Hauptzollamt Hamburg -Oberelbe (40/69,- Rec. 1970, pp. 69, y ss., especialmente p. 80).

Un principio similar formulado en dicho asunto es que los Estados miembros no pueden promulgar disposiciones destinadas a añadirse o a modificar el efecto de la legislación comunitaria. Dicho principio se aplicó en tres asuntos que se invocaron para fundamentar la postura del Sr. Galli.

En el primero de dichos asuntos, Granaria (18/72, Rec. 1972, pp. 1163 y ss., especialmente p. 1172), el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro no tenía facultades para eximir a un importador de la exacción que impone el artículo 14 del Reglamento nº 120/67. En el segundo, asunto Grosoli (131/73,- Rec. 1973, pp. 1555 y ss., especialmente pp. 1566 y 1567), declaró que tan sólo las Instituciones de la Comunidad estaban facultadas para establecer el uso de las mercancías importadas según la cuota arancelaria de la Comunidad. Y en el tercero, asunto Hannoversche Zucker AG (159/73, Rec. 1974, pp. 121 y ss., especialmente p. 129) declaró que las normas de la organización común de mercados del azúcar no dejaban ninguna facultad a los Estados miembros para llenar una eventual laguna que en las mismas existiera.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia no ha llegado nunca al extremo de afirmar, como hubiera querido el abogado del Sr. Galli, que una vez que se ha establecido una organización común de mercados de un determinado producto, los Estados miembros pierden todas sus competencias para intervenir en el mercado de dicho producto mediante disposiciones de Derecho interno. Por el contrario, en el asunto Geddo (2/73, Rec. 1973, pp. 865 y ss., especialmente pp. 878-880) declaró que la existencia de una organización común de mercados del arroz no impedía a un Estado miembro gravar las transacciones de dicho producto con un impuesto interno para integrar un

fondo destinado a promocionar la producción nacional del mismo, aunque el Tribunal de Justicia indicó que la situación habría sido diferente si realmente el impuesto hubiera sido un medio para reducir la cuantía de las restituciones a la exportación que establece la legislación comunitaria. Y la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Officier van Justitie (190/73, Rec. 1974, p. 1123) dice que los preceptos detallados de un Reglamento que establece una organización común de mercados deben examinarse detenidamente antes de afirmar que, en su virtud, es inválido un determinado tipo de disposición de Derecho interno.

En mi opinión, se sigue de lo anterior que la determinación de si la existencia de organizaciones comunes de mercados de cereales y harina extraída de semillas oleaginosas impide que los Estados miembros legislen sobre los precios de dichos productos requiere un minucioso examen de los Reglamentos concretos que establecen dichas organizaciones.

Me parece conveniente empezar por los cereales.

La organización común de mercados de cereales se estableció mediante Reglamento nº 120/67. En lo que a precios se refiere, este Reglamento establece precios indicativos (artículo 2), precios de intervención de base y derivados (artículos 2 y 4), precios umbral (artículo 5) y en el caso del trigo duro, además, un precio mínimo garantizado, que sirve de base para el cálculo de una ayuda (artículos 2 y 10). Los precios umbral sirven para el cálculo de exacciones a la importación (artículo 13) y para restituciones a la exportación (artículo 16). Según un poder general concedido por el artículo 19 para adoptar las medidas necesarias al objeto de hacer frente a la situación en la que el precio mundial de un producto sea apreciablemente superior al precio umbral, el Reglamento nº 1968/73/CEE del Consejo, de 19 de julio de 1973, estableció exacciones a la exportación.

La Comisión señala que la finalidad de todas las medidas mencionadas es llegar a una situación en la que el precio de mercado de un producto no sea ni apreciablemente superior ni apreciablemente inferior al precio indicativo. Alega que, en consecuencia, el Tribunal de Justicia debería contestar a las cuestiones planteadas por el Pretore declarando que los Estados miembros pueden fijar precios máximos para cereales siempre que dichos precios no impidan alcanzar de hecho el precio indicativo en el mercado.

Por mi parte, no creo que semejante respuesta sea satisfactoria.

Hay un argumento de peso según el cual cualquier control que ejerzan los Estados miembros sobre los precios de cereales puede potencialmente obstaculizar el mecanismo que creó el Reglamento nº 120/67 y que por lo tanto dicho Reglamento excluye cualquier control de este tipo. Sin embargo, considero que este argumento va demasiado lejos, puesto que, lógicamente, del mismo se desprendería que los Estados miembros

carecen también de facultades para controlar los precios de los productos derivados de los cereales. Tan sólo a modo de ejemplo, según el análisis que se acompañó a las observaciones de la Comisión sobre «Régimen jurídico en vigor sobre los precios en los Estados miembros de la CEE», la mayoría de los Estados miembros controlan el precio del pan. Según mi parecer, el control del precio del pan puede significar la existencia de un precio por encima del cual no es rentable para los panaderos la compra de harina de trigo y, si ello es así, esta situación afectará también a los molineros hasta llegar a un precio por encima del cual no les es rentable comprar trigo. Por lo tanto, también según mi parecer, no sólo es el control de los propios precios de los cereales lo que puede afectar el nivel de dichos precios.

Por otra parte, una respuesta del Tribunal de Justicia en la forma propuesta por la Comisión impondría a los órganos jurisdiccionales nacionales, y especialmente a los que conocen de los juicios de faltas, una labor imposible. En cualquier momento, sólo existe un precio indicativo para cada cereal al que se aplica el Reglamento nº 120/67. Este es el precio que la Comunidad quisiera que se practicara en el mercado al por mayor de Duisburg, para una calidad normal de dicho cereal, con un contrato de venta con la condición «mercancías entregadas en almacén sin descarga» (véase el artículo 2 del Reglamento). Por lo tanto, el Tribunal nacional que conociera de un asunto concreto debería decidir qué efecto tendría la legislación sobre control de precios en su propio país sobre los precios practicados en el mercado al por mayor de Duisburg para los cereales vendidos en estas condiciones.

En realidad, el precio indicativo no es más que el punto de partida de los cálculos que tienen que realizar las Autoridades comunitarias para determinar los precios umbral y, aún más importante a los fines del presente asunto, los precios de intervención. Los últimos se establecen para todos los centros de comercialización de la Comunidad (artículo 4) y su importancia radica en el hecho de que, según el artículo 7, los organismos de intervención de los Estados miembros están obligados, en todo momento, a comprar los cereales que se les ofrezcan -siempre que dichos cereales hayan sido cosechados en la Comunidad y en los mismos concurran determinados requisitos- al precio de intervención que en tal momento se practique en el centro de comercialización en que se realiza la oferta. Claramente, en mi opinión, los Estados miembros no pueden promulgar normas sobre control de precios que exijan la realización de ventas de cereales a precios inferiores a los de intervención.

¿Se sigue de ello que ésta es la única limitación de las facultades de los Estados miembros? Creo que no. Tal como señaló el Abogado General Sr. Trabucchi en el citado asunto Geddo (Rec. 1973, p. 887) debe distinguirse entre una situación en la que puede verse que una medida adoptada por un Estado miembro incide directamente sobre las normas de una organización común de mercados y una situación en la que la cuestión de si tal medida es incompatible con dichas normas requiere un juicio eco-

nómico complejo. En la primera situación lo oportuno es que los particulares a quienes la medida perjudica estén legitimados para obtener la reparación inmediata ante sus órganos jurisdiccionales nacionales, mientras que en la segunda la Comisión debe actuar, si es necesario, con arreglo al artículo 169.

Aplicando lo anterior al presente asunto, ello significa que algunos preceptos del Reglamento nº 120/67 atribuyen derechos a favor de particulares, mientras que puede considerarse que otros son vinculantes sólo para los Estados miembros, sin la atribución de los anteriores derechos.

Cabe preguntar: ¿cómo puede esto ser así, si el artículo 189 del Tratado establece:

«El Reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro»?

En mi opinión, la respuesta es la siguiente. Tal como señaló el Sr. J.A. Winter en un artículo esclarecedor (en el nº 9 de la Common Market Law Review 1972, pp. 425 y ss., especialmente pp. 435-436) lo dispuesto en el artículo 189 es la manera que eligieron los autores del Tratado para asegurar que, automáticamente, los Derechos de todos los Estados miembros se adaptarían a cada uno de los Reglamentos. A falta de semejante precepto, el Derecho de todos los Estados miembros se adaptará a cada Reglamento comunitario según el sistema apropiado con arreglo al Derecho constitucional del Estado de que se trate, lo que plantea graves problemas. Sin embargo, de ello no se sigue que cada uno de los preceptos de cada Reglamento atribuya derechos a los nacionales de los Estados miembros que se puedan alegar ante sus respectivos órganos jurisdiccionales nacionales. Todos conocemos disposiciones de Derecho interno, que sin lugar a dudas forman parte del Derecho nacional, algunas de las cuales imponen obligaciones a los Estados miembros o a las Autoridades públicas sin reconocer por ello derechos individuales a los ciudadanos. Lo mismo sucede con los Reglamentos comunitarios. Sus preceptos pueden tener efecto directo, en el sentido de atribuir derechos individuales que pueden ser tutelados por los órganos jurisdiccionales nacionales sólo cuando respondan a los criterios precisados por el Tribunal de Justicia, es decir, ser claros, incondicionales y no necesitar ninguna actuación legislativa posterior para su ejecución. Tal criterio me parece que está implícito en la sentencia de este Tribunal de Justicia en el asunto Caisse commune d'assurances «La Prévoyance Sociale» (31/64, Rec. 1965, pp. 111 y ss., especialmente pp. 117 y 118).

Por consiguiente, en lo que a cereales se refiere, contestaría a las cuestiones planteadas por el Pretore diciendo que la adopción del Reglamento nº 120/67 no privó a los Estados miembros de toda competencia para regular sus precios, pero que dicha normativa debe adaptarse a los preceptos de dicho Reglamento; añadiría que, en general, es sólo la Comisión quien debe cumplir dicho requisito de conformidad, pero que, en la medida en que dicho requisito impide

a los Estados miembros establecer precios máximos inferiores a los precios de intervención, reconoce unos derechos a los particulares que los órganos judiciales nacionales deben tutelar.

Me refiero ahora a la harina extraída de semillas oleaginosas.

Dicha harina es uno de los productos comprendidos en la organización común de mercados en el sector de las materias grasas que establece el Reglamento nº 136/66. Sólo en el caso del aceite de oliva (artículos 4-20) y de las semillas de colza y nabina, así como de semillas de girasol (artículos 21-29) dicho Reglamento trata aspectos relacionados con los precios. En el supuesto de otros productos, con inclusión de la harina extraída de semillas oleaginosas, simplemente establece la aplicación del Arancel Aduanero Común (artículo 2) y prevé la percepción de un montante compensatorio a la importación cuando los intereses de los productores de la Comunidad se encuentren amenazados (apartado 6 del artículo 3).

Por lo tanto, no puede existir ninguna incompatibilidad directa entre el Reglamento y un sistema nacional de control de los precios de la harina extraída de las semillas oleaginosas. Sin embargo puede existir una incompatibilidad indirecta del tipo según el cual, en mi opinión, la Comisión debe apreciar en primer lugar, dado que el control sobre los precios de la harina extraída de las semillas oleaginosas puede influir sobre los precios que pueden cobrarse por las propias semillas oleaginosas.

Por lo tanto, con respecto a dicha harina, daría al Pretore una respuesta sobre las mismas bases que la correspondiente a los cereales, omitiendo cualquier referencia a los precios de intervención.

Me doy cuenta de que una posible consecuencia de la adopción de mi punto de vista es que haya personas en los Estados miembros que sean procesadas y condenadas según una normativa nacional en materia de precios, cuya invalidez se declare ulteriormente como consecuencia de una acción instada por la Comisión. Sin embargo considero que la contestación a esta posible crítica es que, en el ámbito del control de precios, los particulares pueden prescindir de sus leyes nacionales y atenerse al Derecho comunitario por su cuenta y riesgo solamente. En el acto de la vista, el Agente de la Comisión manifestó que, en tal caso, la propia condena constituiría una violación del Tratado en relación con la cual la Comisión podría instar un procedimiento contra el Estado miembro de que se tratara con arreglo al artículo 169. No me cabe duda de que esto es correcto, pero desde luego la utilidad de tal procedimiento para el condenado dependería en gran medida de las circunstancias.

El Abogado del Sr. Galli dijo en la vista que con anterioridad al establecimiento de una normativa sobre control de precios, los Estados miembros deberían obtener información de las Instituciones comunitarias.

Creo que los Estados miembros pueden siempre consultar a la Comisión o al Consejo o a ambos y que, dentro de los límites de lo posible, en ciertos casos una acción en tal sentido puede ser de desear. Sin embargo no se me ocurre ninguna razón para afirmar que tienen la obligación legal de hacerlo en el supuesto de que se tenga el proyecto de promulgar normas sobre el control de precios. En este terreno, en efecto, ya el factor tiempo, por no citar la complejidad de la materia, hacen muchas veces imposible tal consulta.

Otra alegación realizada en nombre del Sr. Galli indica que el Tribunal de Justicia debería reexaminar la conocida división de las disposiciones de Derecho comunitario entre las que tienen y las que carecen de efecto directo en el sentido de originar derechos subjetivos que deben amparar los Tribunales nacionales. Según la alegación, el Tribunal de Justicia debería reconocer la existencia de una categoría intermedia de disposiciones de Derecho comunitario que, aunque no estuvieran redactadas en términos lo bastante precisos para tener efecto directo en dicho sentido, tuvieran no obstante un alcance tan general que un Tribunal de lo penal de un Estado miembro hubiera de tenerlas en cuenta especialmente al resolver acerca de una sanción. No creo que debiera aceptarse esta alegación. El Derecho comunitario no tiene nada que ver con las condenas por delitos contra las leyes nacionales. Ciertamente, vale la pena dejar patente que gran parte de los argumentos del Abogado del Sr. Galli sobre el particular se fundamentaron en disposiciones de Derecho italiano. En mi opinión, no corresponde a este Tribunal de Justicia decir al Pretore cómo aplicar este Derecho.

No utilizaré mucho tiempo para examinar la cuestión e) de la resolución de remisión. Pero creo que puede ser útil recordar su texto íntegro:

«El principio de la libre circulación de mercancías dentro del mercado común y la consiguiente prohibición del aislamiento de los mercados nacionales de forma que obstaculice la realización de un mercado único en Europa, con arreglo al artículo 2 y a la letra f) del artículo 3 del Tratado ¿son principios básicos de la Comunidad que pueden generar derechos subjetivos a favor de los particulares y que, según el artículo 5 del Tratado, pueden ser tutelados por los Tribunales nacionales en caso de infracción, incluso por parte de los Estados miembros?»

Como puede apreciar este Tribunal de Justicia, esta cuestión se halla redactada en los mismos términos que la primera cuestión planteada por el Tribunale de Biella en el asunto Sacchi (155/73,[-] Rec. 1974, pp. 409 y ss., especialmente p. 412). En dicho asunto el Tribunal de Justicia no consideró necesario contestar a la cuestión, apreciando que las señales de televisión no eran mercancías, pero que su transmisión debería considerarse como la prestación de un servicio. Sin embargo, el Abogado General Sr. Reischl, se refirió a la cuestión (*ibidem*, pp. 435 y 436). No necesito repetir lo que dijo, excepto quizá, añadir una referencia a la citada sentencia Geddo (Rec. 1973,

pp. 878 y 879) en el que el Tribunal de Justicia se atuvo a la sentencia recaída en el asunto Deutsche Grammophon (78/70,- Rec. 1971, pp. 487 y ss., especialmente p. 498) que citó el Abogado General Sr. Rischl.

Mi propuesta coincide íntegramente con la del Abogado General Sr. Reischl y, de paso, con lo alegado por la Comisión: si bien la libre circulación de mercancías es uno de los principios básicos de la Comunidad, no otorga por sí misma a los particulares derechos que puedan alegarse ante los Tribunales nacionales y el artículo 5 del Tratado no va más allá de imponer una obligación general a los Estados miembros, cuya naturaleza precisa, en cada caso específico, depende de las disposiciones vigentes de Derecho comunitario aplicables en cada caso.

A mi juicio, el tercer grupo de cuestiones formuladas por el Pretore plantean un importante problema de interpretación del apartado 3 del artículo 40 del Tratado. Como este Tribunal de Justicia recordará, este apartado establece cuáles deben ser las características de una organización común de mercados. Incluye un precepto que es objeto de discusión en el presente asunto, según el cual «La organización común [...] deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad».

La Comisión afirma que el apartado 3 del artículo 40 en su conjunto y el citado precepto en particular se refieren esencialmente a las disposiciones del Derecho comunitario que entable una organización común de mercados y que pueden aplicarse a la legislación nacional sólo en la medida en que dicha legislación se haya promulgado de acuerdo con la propia legislación comunitaria, con el fin de proceder a su ejecución en alguno o algunos puntos concretos. A partir de aquí, la norma contra la discriminación contenida en el apartado 3 del artículo 40 no tiene aplicación posible a la normativa nacional sobre el control de precios promulgada independientemente de cualquier organización común de mercados y por lo tanto, no es aplicable al presente asunto.

Confieso que me atrajo esta tesis al principio pero, después de algunas dudas, he llegado a la conclusión de que es demasiado restrictiva.

El apartado 3 del artículo 40 es ambiguo en la medida en que no dice si son las disposiciones sobre la organización común de mercados o la existencia de ésta lo que «deberá excluir» la discriminación de que se trata. Si son las primeras, tiene razón la Comisión. Pero prefiero la tesis alternativa de que es la segunda, ya que de lo contrario se dejaría en libertad a los Estados miembros para discriminar en circunstancias en las que se prohíbe hacerlo a la Comunidad. Por lo tanto, considero que el apartado 3 del artículo 40 no sólo impide cualquier discriminación entre productores y consumidores dentro de la Comunidad, en virtud de la normativa que establece una organización común de mercados, sino que impide también que, una vez establecida una organiza-

ción para un producto determinado, los Estados miembros establezcan discriminaciones, tanto mediante legislación como de otro modo, entre productores y consumidores del mismo producto.

Pero esto no significa que yo vaya a seguir por entero la argumentación que, sobre el particular, formuló el Abogado del Sr. Galli. Puede resumirse dicha argumentación, que se recoge en las cuestiones que formuló el Pretore, diciendo que el Decreto nº 425 estableció una discriminación entre vendedores en el mercado italiano y exportadores a partir de Italia, entre empresas italianas y empresas domiciliadas en otros Estados miembros y entre empresas italianas grandes y pequeñas.

Por lo que a mí respecta rechazo las citadas críticas formuladas contra el Decreto. Por su naturaleza, la normativa nacional sobre control de precios debería afectar tan sólo a las ventas que tienen lugar en el mercado interno del Estado de que se trate y vincular tan sólo a las empresas cuya actividad comercial se desarrolla en dicho Estado. Por otra parte, otra característica de dicha normativa es que la misma sólo debería aplicarse a las empresas de grandes dimensiones, en parte a causa de los excesivos costes administrativos que supone aplicarla a cada empresa, por pequeña que sea y en parte porque, en muchos sectores, el comportamiento de las mayores empresas determina el comportamiento del mercado. En consecuencia, la *Counter-Inflation (Notices of Increases in Prices and Charges)* Order 1973 (SI 1973, p. 664) del Reino Unido que, a grandes rasgos es allí el equivalente del Decreto nº 425, estableció que la notificación de los precios fuera obligatoria sólo para los fabricantes cuyas ventas en el mercado del Reino Unido excediera de la cantidad de 50 millones de UKL al año así como a las empresas de servicios cuyas ventas en dicho mercado superaran los 20 millones de UKL al año. Esto hace que, efectivamente parezca bajo el límite de 10.000 millones de LIT al año que establece el Decreto nº 425. Las legislaciones nacionales no son las únicas que se remiten a criterios de dimensión financiera en la gestión de la economía moderna. El mismo criterio aparece en la Resolución del Consejo de 14 de septiembre de 1973 a la que me he referido, «sobre las demás medidas que deben adoptarse contra la inflación». La Sección VI de dicha Resolución establece que «el Comité de política económica a corto plazo dará prioridad al examen tanto de la posibilidad de establecer en todos los Estados miembros un régimen que exija a las empresas que excedan de una dimensión determinada la notificación por adelantado de los aumentos de precio como la de incrementar la supervisión estatal de la formación de precios con el fin de evitar abusos en los mercados importantes». El artículo 14 de la Segunda Directiva del Consejo de 11 de abril de 1967 relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido (DO 1967, 17, p. 1303; EE 09/01, p. 6) dispone que los Estados miembros tendrán la facultad de aplicar a las pequeñas empresas el régimen de gravamen especial que se adapte mejor a las exigencias nacionales cuando la aplicación del régimen normal del Impuesto sobre el Valor Añadido ofreciera dificultades.

Desde luego, si en cualquier caso concreto se demostrara que se estableció el criterio financiero a un nivel que sólo afectara a determinadas empresas concretas sin aplicarse a un amplio mercado, se podría llegar a la conclusión de que se pretendió una discriminación merecedora de censura. Pero no hay ningún indicio de que éste haya sido el caso en el presente asunto.

Llego a la última cuestión que, básicamente, pregunta si la promulgación del Decreto nº 425 constituyó una infracción del artículo 30 del Tratado. Como recordará este Tribunal de Justicia, dicho artículo prohíbe, entre los Estados miembros, las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Puedo añadir que tanto el Reglamento nº 120/67, en el apartado 1 de su artículo 21, como el Reglamento nº 136/66, en el apartado 1 de su artículo 3, prohíben explícitamente la aplicación de cualquier discriminación o medida de efecto equivalente en los intercambios entre los Estados miembros. Como indicó el Abogado del Sr. Galli, no puede caber ninguna duda de que las tres mencionadas disposiciones de Derecho comunitario tienen efecto directo, de forma que impiden a los Tribunales nacionales la aplicación de normas de carácter nacional contrarias a aquéllas.

También señaló el Abogado del Sr. Galli que el Reglamento nº 120/67, apartado 2 del artículo 18 y el Reglamento nº 136/66, apartado 2 del artículo 3 prohíben explícitamente tanto la aplicación de cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente en los intercambios con países terceros y, basándose en dichas disposiciones, planteó algunas alegaciones ante el Tribunal de Justicia. Sin embargo el Pretore de Roma no formuló ninguna cuestión prejudicial acerca de dichas disposiciones. Por lo tanto, me abstengo de hacer cualquier comentario sobre las mismas.

Es evidente que los controles de precios no son restricciones cuantitativas en sentido estricto. El problema consiste en determinar en qué medida los mismos pueden constituir medidas de efecto equivalente a dichas restricciones.

En la sentencia Procureur du Roi (8/74, - Rec. 1974, p. 837, apartado 5), el Tribunal de Justicia declaró que:

«toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas».

Según mi parecer, en la expresión del principio, que se refiere a las importaciones, se halla implícito el concepto de discriminación contra importaciones o contra determinadas importaciones. Nadie podría afirmar, por ejemplo, que un Estado miembro que procurara contener la inflación mediante medidas monetarias y presupuestarias, como recomendaba la resolución del Consejo, haya establecido con ello medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, por más que dichas medidas se

destinaran sin duda a reducir la demanda y, por ende, las importaciones en potencia.

El Abogado del Sr. Galli alegó que, teniendo en cuenta las condiciones del mercado mundial de cereales, si el Decreto nº 425 hubiera sido respetado por los principales importadores italianos, éstos se hubieran visto forzados a interrumpir su actividad comercial, a no ser que estuvieran dispuestos a trabajar con pérdidas. Inevitablemente ello habría reducido las importaciones a Italia. Sin embargo, me parece que este argumento nos lleva a una conclusión errónea, porque no plantea si también se habrían visto afectados los intercambios de productos de fabricación nacional.

No creo que sean tampoco aceptables las referencias formuladas por los Abogados del Sr. Galli y de la Comisión, a la Directiva 70/50 de la Comisión de 22 de diciembre de 1969. El objetivo de esta última consiste en la supresión de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación no reguladas por otras disposiciones adoptadas con arreglo al Tratado. Según el apartado 3 del artículo 2 de dicha Directiva se incluían expresamente entre dichas medidas aquellas que:

«d) impiden cualquier incremento del precio del producto importado relativo a los costes adicionales y cargas inherentes a la importación;

e) fijan los precios de los productos únicamente en base al precio de coste o a la calidad de los productos nacionales en un nivel óptimo para obstaculizar la exportación».

En primer lugar debe observarse que el tenor de dichos párrafos, por sí mismo, no resulta indicado para que en función del mismo se dicten disposiciones tales como el Decreto nº 425, que simplemente prohíbe a cada empresa el incremento de los precios que cobraba en una fecha concreta sin autorización del Ministerio competente. En segundo lugar debe señalarse que todos los párrafos del apartado 3 del artículo 2 los insertó una disposición de carácter general en el apartado 1 del artículo 2, haciendo constar que los mismos se aplican tan sólo a «las medidas distintas de las aplicables de la misma manera tanto a los productos nacionales como a los importados».

En definitiva, en mi opinión, el establecimiento de la normativa sobre control de precios del tipo que se examina en el presente asunto no supone la imposición de medidas de efecto equivalente a las restricciones a la importación a no ser que, de alguna forma, la normativa establezca una discriminación contra las importaciones, ya sea por preverlo así o por efecto de su aplicación práctica.

En la vista el Abogado del Sr. Galli planteó un motivo, basándose en el artículo 85 del Tratado. En él afirmaba que la adopción por parte de un Estado miembro de normas legales sobre control de precios infringía dicho artículo, ya que las empresas comerciales de cualquier sector tenderían natural-

mente a aplicar el precio más elevado que permitieran tales normas, de manera que con éstas se llegaría al mismo resultado que con un acuerdo sobre precios. Puede ser así, pero creo que me debo limitar a decir, en primer lugar, que el artículo 85 se refiere tan sólo a los acuerdos entre empresas privadas y no a la legislación estatal y, en segundo lugar, que el Pretore de Roma no formula cuestión alguna en su resolución de remisión sobre el artículo 85. Por lo tanto, con los mayores respetos para el Abogado, entiendo que su argumentación no era oportuna y ello por doble razón.

En virtud de todo lo expuesto, considero que las cuestiones planteadas en la resolución de remisión deben contestarse del siguiente modo:

1) La adopción por parte del Consejo del Reglamento nº 120/67/CEE no privó a los Estados miembros de toda competencia legislativa en materia de los precios de los cereales, pero cualesquiera disposiciones sobre el particular deben ser compatibles con los preceptos de dicho Reglamento. En general corresponde únicamente a la Comisión de las Comunidades Europeas velar por el respeto de dicho requisito de conformidad.

   Sin embargo, en la medida en que dicho requisito impide que los Estados miembros establezcan precios máximos inferiores a los precios de intervención, para productos en los que existen tales precios, el Reglamento otorga derechos a los particulares que los órganos jurisdiccionales nacionales deben tutelar.

2) La adopción del Reglamento nº 136/66/CEE por el Consejo no privó a los Estados miembros de toda competencia para regular los precios de harina extraída de semillas oleaginosas, pero dicha normativa debe adaptarse a los preceptos de dicho Reglamento. Es tan sólo la Comisión de las Comunidades Europeas quien debe cumplir dicho requisito de conformidad.

3) El principio de libre circulación de mercancías dentro del mercado común, que es uno de los principios básicos de la Comunidad, no otorga por sí mismo ningún derecho a los particulares que deban tutelar los órganos jurisdiccionales nacionales. Al exigir el artículo 5 del Tratado CEE que los Estados miembros adopten todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado y abstenerse de las medidas que puedan poner en peligro la realización de sus fines, impone una obligación general a

los Estados miembros, cuyo contenido concreto depende en cada caso particular de las disposiciones de Derecho comunitario que sean aplicables.

4) No se contraviene la prohibición de discriminación entre productores y consumidores prevista en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE por el mero hecho de que, con respecto a un producto incluido en una organización común de mercados, un Estado miembro establezca unas normas del control de precios que se apliquen solamente a las ventas en el mercado interior de dicho Estado y vinculen únicamente a las grandes empresas que desarrollen su actividad en dicho Estado.

5) El establecimiento de normas en un Estado miembro que prohíban a los comerciantes el incremento sin autorización ministerial de los precios que cobran en una fecha dada, no implica que este Estado imponga medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación de los productos afectados, a menos que dicha normativa comporte una discriminación contra las importaciones, sea de forma palmaria, sea por sus efectos.