

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. FRANCESCO CAPOTORTI
presentadas el 13 de diciembre de 1977 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. La principal cuestión que plantea el presente asunto puede resumirse así: una disposición nacional que fija, para determinados productos, precios mínimos de venta al por menor, ¿es compatible con la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación que establece el artículo 30 del Tratado CEE?

Los productos de que se trata son dos bebidas alcohólicas muy difundidas en los Países Bajos: la ginebra y el «vieux» (que es una bebida con aroma de coñac). Durante largo tiempo los productores neerlandeses de estas bebidas estuvieron de acuerdo para aplicar un sistema vertical de precios impuestos a los distribuidores. Más tarde, mediante sentencia de 22 de septiembre de 1975, el Tribunal de Utrecht declaró que este régimen concertado de precios era incompatible con la Ley neerlandesa sobre la competencia económica. Ello dio lugar a una competencia bastante viva en el sector y, como consecuencia de ella, a una notable baja de precios. Para evitar consecuencias

ruinosas para un gran número de pequeños comerciantes, el Real Decreto neerlandés nº 51, de 18 de diciembre de 1975, atribuyó al comité director del organismo competente para reglamentar la producción y el comercio de las bebidas destiladas (Produktschap voor Gedistilleerde Dranken) la facultad para regular los precios durante un período máximo de tres años. En virtud de tal delegación (autorizada por el artículo 4 de la Ley de 30 de septiembre de 1954 que creó dicho Produktschap), este organismo adoptó, el 17 de diciembre de 1975, un Reglamento que contiene entre otras las siguientes disposiciones:

- 1) para la ginebra «jonge» y para el «vieux», de las marcas o tipos para los que exista un precio de catálogo unitario (geriefprij), la prohibición de vender a un precio inferior a este precio de catálogo, incrementado en una cantidad fija de 0,60 HFL aparte el 16 % de IVA sobre el total. El «precio de catálogo unitario» es el precio por litro que figuraba, el 6 de octubre de 1975, en la tarifa comunicada por el productor a sus clientes, sin tener en cuenta las eventuales rebajas y descuentos, recargados por el eventual aumento de los impuestos sobre consumos específicos

* Lengua original: italiano.

en la fecha de 1 de enero de 1976, IVA no incluido (número 1 del artículo 2 y número 3 del artículo 1);

- 2) a falta de un precio de catálogo unitario para los dos productos antes mencionados, y en todo caso para la ginebra vieja, la prohibición de vender a un precio inferior a 11,25 HFL el litro (números 2 y 3 del artículo 2);
- 3) para las restantes bebidas destiladas, la prohibición de vender a un precio inferior al precio de compra, más el IVA (artículo 4).

Con arreglo al número 2 del artículo 1 de dicho Reglamento, hay que entender por venta al por menor la venta a personas que no están autorizadas para ejercer el comercio de los alcoholes de que se trata.

Con arreglo al artículo 3 se prohíbe conceder, en la fase de la venta al por menor, rebajas o descuentos que tengan por efecto disminuir el precio efectivo a un nivel inferior al precio mínimo previsto por las disposiciones del artículo 2. Si los productos se venden a este precio mínimo se prohíbe hacer regalos o conceder ventajas en cualquier forma. La misma prohibición se aplica siempre que la ventaja concedida, teniendo en cuenta su valor real, tenga por efecto reducir el precio de venta a un nivel inferior al previsto por el artículo 2.

Esta reglamentación de los precios fue adoptada por el Produktschap para un año,

que después se prorrogó hasta el 1 de marzo de 1978. El precio mínimo inicial de 11,25 HFL fue elevado más tarde a 11,70 HFL.

Por último, hay que indicar también que la regulación de que se trata se aplica tanto a los productos nacionales como a los procedentes de otros Estados miembros y que las bebidas destiladas no están sometidas a una organización común de mercados.

2. Mediante una sentencia pronunciada por el Juez de policía económica del Tribunal de Rotterdam el 18 de mayo de 1976, el Sr. Jacobus Philippus van Tiggele, que dirige un almacén de bebidas del tipo «discount self-service» en una localidad de los Países Bajos, fue condenado a una multa de 5.000 HFL o, subsidiariamente, a tres meses de prisión, por una infracción continuada a la regulación descrita anteriormente, por haber vendido ginebra de diferentes marcas a precios inferiores a los precios mínimos fijados. Tras haber pasado por dos instancias (apelación ante el Tribunal de La Haya, que anuló la resolución pronunciada en primera instancia, y recurso ante el Hoge Raad, que anuló la sentencia pronunciada en apelación) el asunto se sometió al Gerechtshof de Amsterdam. Éste, con arreglo al artículo 177 del Tratado, solicitó a este Tribunal de Justicia que se pronunciara, con carácter prejudicial, sobre las siguientes cuestiones:

- «1) ¿Hay que interpretar los artículos 30 a 37 del Tratado CEE en el sentido de que la regulación de los precios mini-

mos relativa a la venta en el interior del país de bebidas destiladas, como ha sido aprobada por el comité director del Produktschap voor Gedistilleerde Dranken, el 17 de diciembre de 1975, mediante la "Prijssverordening gedistilleerde dranken" está prohibida por constituir una restricción cuantitativa a la importación o una medida de efecto equivalente?

- 2) ¿Hay que interpretar los artículos 92 al 94 del Tratado CEE en el sentido de que la regulación [descrita anteriormente] debe considerarse como una ayuda concedida por los Países Bajos que es incompatible con el mercado común?»

Antes de examinar los problemas que plantean estas cuestiones, creo conveniente precisar que el presente caso se refiere a productos sujetos a un precio de catálogo unitario y para los que el precio mínimo general que se fija para la ginebra «vieja» no se tiene en cuenta más que si no existe un precio de catálogo unitario, lo que parece efectivamente ser el caso para los productos de igual naturaleza (ginebra «joven» y «vieux») importados.

Las cuestiones planteadas por el Juez neerlandés abordan de todas maneras el régimen entero de los precios mínimos de venta de las bebidas destiladas en los Países Bajos. Convendrá, pues, considerar este régimen en su conjunto, tanto más cuanto que mi misión no consiste en declarar si una deter-

minada disposición nacional es o no lícita con arreglo al Derecho comunitario, sino aclarar, en relación con un régimen del tipo descrito, el alcance de las normas del Tratado cuya interpretación se solicita.

3. La primera cuestión se sitúa explícitamente en el marco del capítulo del Tratado CEE que se ocupa de la eliminación de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros. Como ya he dicho, se trata de verificar si un régimen nacional de precios mínimos, como el creado por la Prijsverordening gedistilleerde dranken, es contrario a la prohibición, impuesta a los Estados miembros por el artículo 30 del Tratado, de aplicar a las importaciones medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas. El artículo 34 no es aplicable al problema que aquí nos ocupa, ya que la regulación de que se trata, que tiene por objeto precios de venta al por menor no tiene incidencia en las exportaciones, de modo que no podría aplicarse la prohibición de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la exportación.

Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, la citada prohibición no se refiere tan sólo a las medidas nacionales que tienen un efecto restrictivo *actual* sobre la circulación de mercancías. Para que se pueda hablar de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, basta que la regulación comercial de un Estado miembro pueda, incluso sólo de manera potencial e indirecta, obstaculizar los intercambios intracomunitarios.

Esta regla se ha afirmado claramente, de manera general, para cualquier normativa nacional referente al comercio, independientemente del carácter agrícola o industrial del producto y, por lo tanto, independientemente de la existencia o no de una organización común de mercados, en la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, ~ Rec. pp. 837 y ss.), y repetido más tarde, en relación con los productos incluidos en una organización común de mercados, en la sentencia de 30 de octubre de 1974, Van Haaster (190/73, Rec. pp. 1123 y ss.).

Como un régimen nacional de fijación de precios mínimos entra sin duda alguna en el marco del concepto de «regulación comercial», la orientación interpretativa que acabamos de recordar también se aplica, por lo tanto, a un régimen de este tipo.

Por lo que se refiere más específicamente a las medidas estatales de regulación de precios este Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de indicar criterios relativos a la compatibilidad del establecimiento de precios *máximos* con el funcionamiento de una determinada organización común de mercados (recuerdo, en particular, las sentencias de 23 de enero de 1975, Galli, 31/74, ~ Rec. pp. 47 y ss., y de 26 de febrero de 1976, Tasca, 65/75, y Sadam, ~ asuntos acumulados 88/75, 89/75 y 90/75, Rec. pp. 291 y 323, respectivamente).

En tanto que la citada sentencia Galli, basada fundamentalmente en la existencia y en las implicaciones de una organización co-

mún de mercados, no parece podernos ofrecer elementos útiles para nuestro caso, las sentencias Tasca y Sadam precisan también el alcance del artículo 30 del Tratado CEE en relación con las medidas nacionales de intervención en el sector de los precios.

En estas resoluciones, tras haber confirmado la orientación interpretativa que he recordado anteriormente sobre el concepto de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, el Tribunal de Justicia precisó que «si bien un precio máximo, indistintamente aplicable a los productos nacionales y a los productos importados, no constituye por sí mismo una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, puede sin embargo surtir este efecto cuando se fija a un nivel tan alto que la comercialización de los productos importados se hace o imposible o más difícil que la de los productos nacionales; que un precio máximo, en caso de que se aplique a los productos importados, constituye, pues, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, sobre todo cuando se fija a un precio tan bajo que —teniendo en cuenta la situación general de los productos importados en comparación con la de los productos nacionales— los operadores que desearan importar el producto de que se trate en el Estado miembro correspondiente no podrían hacerlo más que con pérdidas» (apartado 13 de los fundamentos de Derecho de la sentencia Tasca, apartado 15 de la sentencia Sadam).

Más recientemente el Tribunal de Justicia aplicó este mismo criterio en relación con

medidas internas que tenían por efecto transformar el precio neto del productor en un precio fijo, impuesto para la venta al por menor de cigarrillos; me remito a la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 1977, INNO (13/77, Rec. pp. 2115 y ss., especialmente p. 2148), apartado 52.

Hay que señalar que, a la inversa del caso al que se refería la sentencia *Tasca*, en el que el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional de remisión tenía por objeto la conducta de un particular que había sobrepasado el nivel máximo de los precios permitidos por la regulación interna, en el caso de INNO los productos se vendían a precios inferiores al precio impuesto.

En la primera hipótesis, la infracción de la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas podía resultar del hecho de que, para determinar el nivel máximo de los precios, las autoridades nacionales tal vez no habían tenido en cuenta los costes eventualmente más elevados de los productos importados en relación con los costes de los productos nacionales comparables. En tales circunstancias se hubiera hecho difícil, si no verdaderamente imposible, que los productos de los otros Estados, conservaran un mercado en el Estado considerado.

En el caso de establecimiento de un precio fijo, objeto del asunto INNO, lo mismo cabe decir de la prohibición, en la que implícitamente se transforma el precio fijo, de aplicar un precio más elevado, y el Tribunal de

Justicia se refirió efectivamente al concepto de «precio máximo». Por el contrario la sentencia INNO no nos da ninguna precisión por lo que se refiere especialmente al carácter de «precio mínimo» que está, sin embargo, incluido en el concepto de precio fijo, y en definitiva, esta característica no se tuvo directamente en cuenta en la resolución del Tribunal de Justicia.

Por otra parte hay que señalar, además, que, en el asunto INNO, la disposición estatal, que había sido fundamentalmente aprobada por razones fiscales, se limitaba a conferir valor obligatorio a un precio libremente elegido por el fabricante, en tanto que, en el presente caso, el precio mínimo uniforme que, a falta de una comunicación de tarifas por los productores extranjeros, parece ser el único que, en la práctica, tiene importancia para los productos no neerlandeses, constituye un precio enteramente fijado por las autoridades y, en todo caso, sin consulta previa de los productores no neerlandeses.

Todas estas comprobaciones me llevan a la conclusión de que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las medidas estatales de regulaciones de los precios, los problemas inherentes a un régimen obligatorio de precio *mínimos* no han sido planteados directamente. No obstante, esta jurisprudencia proporciona dos indicaciones útiles. En primer lugar, confirma que el concepto de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa se aplica a cualquier régimen de precios que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, los intercambios entre los

Estados miembros. En segundo lugar, contiene la idea más específica de que un precio fijado por las autoridades, incluso si se aplica indistintamente a los productos nacionales y a los extranjeros, puede constituir una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa cuando su nivel hace imposible la comercialización de los productos nacionales o incluso tan sólo más difícil, comparada con la comercialización de los productos nacionales. Examinaré más tarde a qué resultado pueden llevar estas indicaciones en el caso objeto de mi examen.

En el mismo orden de ideas y sobre todo en relación con el segundo criterio enunciado anteriormente, es finalmente oportuno recordar la Directiva que la Comisión adoptó el 22 de diciembre de 1969, basada en el apartado 7 del artículo 33 del Tratado, relativa a la supresión de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas no contempladas por otras disposiciones adoptadas con arreglo al Tratado. Esta Directiva se refiere expresamente, ordenando su supresión, a las medidas que «fijan los precios de los productos en función del precio de coste o de la calidad tan sólo de los productos nacionales a un nivel tan alto que resulte un obstáculo a la importación» [letra e) del apartado 3 del artículo 2] y a las que hacen a un producto importado más costoso [letra f) del apartado 3 del artículo 2]. Esto confirma indirectamente que no se debe excluir la repercusión negativa, sobre las importaciones o sobre la comercialización de los productos importados, de un nivel de precios mínimos obligatorio y generalizado.

4. Se ha observado en la doctrina que la aplicación de regulaciones nacionales de precios no tiene solamente por efecto reducir las posibilidades objetivas y la propensión de las empresas a la competencia, sino que supone con frecuencia que las empresas que operan a escala del mercado común adopten prácticas contrarias a las normas de competencia del Tratado (Walbroek M.: *Les réglementations nationales de prix et le droit communautaire*, Bruxelles 1975, p. 55). Siguiendo tal vez esta idea, la Comisión examinó igualmente las disposiciones de los artículos 30 y siguientes del Tratado en relación con la obligación, que en su opinión se deriva para los Estados del artículo 5 de dicho Tratado, de no adoptar medidas que puedan crear situaciones que, si llegaran a constituir comportamientos de empresas, quedarían afectadas por las prohibiciones enunciadas en los artículos 85 y 86 del Tratado.

La Comisión ha señalado que el establecimiento de precios mínimos se presenta, por regla general, como una medida más restrictiva y perturbadora del libre juego de las leyes del mercado que el establecimiento de precios máximos. A diferencia de esta última el establecimiento de precios mínimos a un nivel que contrarreste la tendencia natural a la baja en un mercado en régimen de precios libres implica necesariamente una grave limitación de la competencia.

En relación con el presente caso la Comisión ha subrayado el hecho de que el régimen obligatorio neerlandés de precios mínimos de las bebidas alcohólicas ha sucedido —tras un breve período intermedio de libre

competencia extremadamente viva— al sistema concertado entre productores de acuerdos verticales de establecimiento de precios para estos mismos productos, sistema que fue abandonado por juzgarse contrario a la legislación nacional sobre la competencia. Ahora bien, la Comisión opina que el actual régimen de precios mínimos es equivalente, desde el punto de vista de sus efectos sobre la competencia, al precedente sistema colectivo de acuerdos verticales de precios y, al igual que este último, plantea en su opinión el problema de su compatibilidad con los principios enunciados en la letra f) del artículo 3 y el artículo 85 del Tratado.

Es ciertamente innegable que cualquier medida de establecimiento de precios mínimos de venta ejerce por su propia naturaleza un efecto restrictivo sobre la competencia. Igualmente es claro que este efecto, que se manifiesta igualmente en detrimento de los productos de los otros Estados miembros, no puede dejar de repercutir en las importaciones de estos productos en el Estado en el que se impone una medida de este tipo.

Sin embargo, al examinar bajo la perspectiva de la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, medidas de intervención en el sector de los precios imputables a un Estado miembro, se aprecia el acto contrario a la competencia desde un ángulo muy distinto del que se apreciarían los comportamientos de las empresas para resolver sobre su compatibilidad con los artículos 85 y 86.

En realidad estas dos normas —como lo indica expresamente el título de la sección del Tratado que las incluye— son normas de competencia *aplicables a las empresas*, que se distinguen lógica y sistemáticamente de las normas que, en materia de competencia, se dirigen a los Estados (artículos 92 y siguientes). Entre los artículos 30 y 34, por una parte, y los artículos 85 y 86, por otra, existe no sólo una diferencia desde el punto de vista de los destinatarios de las prohibiciones, sino también desde el punto de vista de las conductas prohibidas: al respecto basta comprobar que las medidas que restringen los intercambios entre los Estados miembros son intrínsecamente incompatibles con el Tratado, por el obstáculo que crean al comercio intracomunitario, en tanto que las prácticas colusorias entre empresarios son incompatibles con el mercado común en caso de que cumplan la doble condición de afectar al comercio entre Estados miembros y tengan por objeto o efecto restringir la competencia. En cuanto al abuso de posición dominante, fuera y además del elemento de perjuicio para el comercio entre los Estados miembros, debe implicar una conducta de explotación abusiva.

5. Es cierto que en la citada sentencia INNO, el Tribunal de Justicia examinó ciertas medidas estatales de establecimiento de precios no tan sólo a la luz del artículo 30, sino también teniendo en cuenta el artículo 86, que prohíbe a las empresas abusar de su posición dominante. Pero el Tribunal de Justicia se refiere a esta norma en cuanto la misma precisa el objetivo fundamental (la protección de la libre com-

petencia) que se establece en la letra f) del artículo 3 del Tratado y en cuanto a la prohibición, igualmente fundamental, de cualquier medida estatal que pudiera poner en peligro la realización del mercado común (párrafo segundo del artículo 5) incluye lógicamente la obligación de no adoptar medidas que puedan eliminar el efecto útil de las normas de competencia, entre las que figuran el artículo 86. De ahí la afirmación de esta sentencia, según la cual los Estados miembros no pueden dictar medidas que permitan a las empresas privadas sustraerse a las obligaciones impuestas por los artículos 85 y 90 del Tratado y que pudieran favorecer el abuso de posición dominante (apartados 33 y 34 de la citada sentencia INNO).

Así pues, como se ve, para que el artículo 86 —y lo mismo sucede con el 85— pueda invocarse en relación con la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, es necesario que las medidas públicas faciliten una infracción de las normas de competencia por aquellos a los que las mismas se dirigen, es decir, por las empresas.

Por lo tanto, y volviendo a nuestro problema, podemos preguntarnos si las medidas adoptadas por el Produktschap neerlandés, que se presentan formalmente como actos de Derecho público cuyo cumplimiento está garantizado por el Estado por medio de sanciones penales, no expresan en realidad más que la voluntad concordante de las empresas del sector.

En otras palabras, podríamos preguntarnos si, para una valoración realista del fenómeno que nos ocupa, no es insuficiente limitarnos al examen formal del carácter de acto de autoridad que el Estado puede atribuir (como en el presente caso) a las decisiones de organismos que están encargados de ejercer funciones de interés público para la regulación de la economía. Pero una cuestión de este tipo tiene sentido tan sólo en la hipótesis en que dichos organismos estén constituidos y funcionen de manera tal que sus decisiones expresen no sólo los intereses sino igualmente la voluntad concordante de las empresas que operan en el sector económico para el que son competentes.

En esta hipótesis, la eficacia obligatoria, o más bien el carácter normativo que los poderes públicos atribuyen a las decisiones de estos organismos «intermedios» no debería de por sí impedir que este tipo de actos, aun comprometiendo la responsabilidad del Estado respecto a la Comunidad de acuerdo con los artículos 30 y siguientes del Tratado, sean también examinados a la luz de las normas de los artículos 85 y 86 del Tratado desde el punto de vista de «decisiones de asociaciones de empresas», de prácticas concertadas o también desde la perspectiva de la explotación abusiva de una posición dominante.

En este caso, el criterio enunciado en la sentencia INNO, que hace depender el enjuiciamiento de las medidas estatales a la luz del artículo 5, de la letra f) del artículo 3 y del artículo 86, de la relación que existe entre dichas medidas y los comportamientos

contra la competencia imputables a las empresas, sería completamente acertado. En el presente caso, las empresas interesadas en un régimen de precios impuestos que tenga por resultado efectos análogos a los que producía anteriormente un conjunto de acuerdos verticales habrían podido realizar su designio contra la competencia por medio de sus representantes en el comité director del Produktschap.

La circunstancia decisiva que debe de todas maneras examinarse es la composición de este órgano. Conforme al artículo 3 de la Ley de 30 de septiembre de 1954, que creó el Produktschap competente para las bebidas destiladas, el comité director de este organismo se compone de veinte miembros que son nombrados por mitades por las asociaciones de empresarios y las organizaciones de trabajadores del sector del alcohol de destilación. Cada una de estas categorías dispone de un miembro procedente de la industria del alcohol y el mosto, tres miembros de la industria de bebidas destiladas, un miembro del sector del comercio de importación y del comercio intermediario de estas bebidas, un miembro del comercio interior mayorista de bebidas destiladas y cuatro miembros del comercio minorista de estos mismos productos. El presidente es nombrado por la Reina.

Una composición de este tipo permite ciertamente a los operadores nacionales del sector de las bebidas destiladas defender su punto de vista, dándoles al mismo tiempo la garantía de que prevalecerán los intereses

de la producción y del comercio de los productos nacionales. Pero incluso si se puede pensar que las decisiones de un organismo de este tipo se basan normalmente en un amplio consenso de las empresas del sector, no me parece posible incluir las medidas de intervención en la economía que son deliberadas por él, en las categorías de los actos y conductas regulados por los artículos 85 y 86 del Tratado, teniendo en cuenta sobre todo la composición paritaria de la representación de los empresarios y trabajadores. En otras palabras, el Produktschap no es el organismo de una asociación de empresarios.

Queda aún por examinar la hipótesis de que el acto formal del Produktschap refleje un acuerdo o una práctica concertada implícita en las empresas del sector. Este problema no se plantea, al menos en el caso presente, por la sencilla razón de que en ningún momento del procedimiento se ha cuestionado la compatibilidad del comportamiento de las empresas neerlandesas, en favor de las cuales se aprobaron los precios mínimos, con los artículos 85 y 86 del Tratado. El Juez de remisión se refirió únicamente al Decreto del Produktschap y al Real Decreto que permitió adoptarlo. En cuanto a la Comisión, a la que el Tratado confía la misión de velar por la aplicación de las normas de competencia, no solamente no ha mencionado ninguna investigación por su parte sobre la conducta de las empresas del sector en relación con la aplicación de las prohibiciones establecidas en los artículos 85 y 86, sino que tampoco ha expresado duda alguna, en el presente procedimiento, sobre la compatibilidad de esta conducta con dichas normas.

Por lo tanto, opino que, según los autos, no concurren los requisitos para que estas disposiciones puedan aplicarse para un enjuiciamiento de medidas como aquellas a las que se refiere el órgano jurisdiccional de remisión.

6. Procede ahora examinar cada uno de los tres tipos de precios mínimos que estableció, como ya recordaré, el Decreto del Produktschap, desde el punto de vista de los efectos restrictivos que puedan tener en los intercambios entre los Estados miembros.

Por lo que se refiere al «precio de catálogo unitario» la manera como es calculado—aplicando ciertos aumentos al precio de venta anunciado por el productor el 6 de octubre de 1975— tiene por objeto evidentemente garantizar un cierto margen de beneficio en la venta al por menor.

Como no se tienen en cuenta las rebajas y descuentos que el productor concede generalmente a los compradores al por mayor de alguna importancia, este precio mínimo evita que los almacenes de grandes dimensiones puedan repercutir en el nivel de los precios la posición ventajosa que tienen en relación con los pequeños negociantes, tanto en los precios reales de compra como en los costes, lo que podría ser ruinoso para estos últimos.

Es bien sabido que los productos de gran consumo vendidos en grandes almacenes que aplican el sistema de libre servicio se ofrecen en general a precios inferiores a los

que ofrecen los establecimientos en los que el cliente es servido individualmente por un vendedor. Este precio inferior es consecuencia de la economía de gastos de personal que permite realizar el sistema de venta de libre servicio y resulta también de las rebajas que los grandes almacenes pueden obtener en la compra de las mercancías, por la importancia de sus pedidos, que son generalmente más elevados que los de los pequeños revendedores. Además, las mayores cantidades que vende un gran almacén le permiten limitar su margen de beneficio unitario en relación con el que debe realizar un pequeño comerciante. Por ello, al evitar que la competencia espontánea reduzca los precios de las bebidas alcohólicas a un nivel tan bajo que deje de ser rentable para los pequeños minoristas, el precio impuesto cuestionado es una medida de apoyo en favor de estos últimos.

Correlativamente hay una restricción de la competencia en perjuicio de los grandes almacenes (que se compensa, puede añadirse, por el mayor margen de beneficio que les permita realizar el régimen de los precios mínimos). En todo caso, lo importante aquí es el hecho de que la restricción no afecte específicamente a uno u otro producto (y, en particular, a los productos importados), sino que se aplique a todos los productos, nacionales o extranjeros, que se venden en estos almacenes. Como el precio está establecido específicamente para todas las marcas y variedades de bebidas alcohólicas, a base del precio indicado por el fabricante con dos años de antelación, el mecanismo examinado tiene tan sólo por efecto evitar la competencia entre distribuidores de los productos de una misma marca mientras

que, a diferencia de lo que se produce en el ámbito de aplicación del precio mínimo uniforme, no se opone a la competencia entre las diversas marcas.

No me parece, pues, que el precio de catálogo unitario pueda colocar a los productos importados en situación desfavorable respecto a los productos nacionales.

Por razones análogas hay que negar que el precio mínimo que se impone a todas las bebidas alcohólicas que no sean la ginebra o el «vieux» y que corresponde al precio de coste efectivo, pueda ocasionar restricción indebida del comercio intracomunitario. ¡Sobre este punto añadiré que en un régimen de libertad de los intercambios y de sana competencia, la venta por debajo del precio de coste para conquistar un mercado no puede considerarse normal!

7. Queda por examinar el caso del precio mínimo uniforme que se aplica a la ginebra vieja y se dilata a la ginebra joven y al «vieux» cuando falta un «precio de catálogo unitario».

A diferencia de los dos tipos de precios precedentes, el nivel del precio mínimo uniforme no se relaciona con una indicación autónoma del fabricante ni con la elección efectuada por el distribuidor que adquiere un producto determinado. El precio mínimo uniforme está fijado por completo por la autoridad y no se presta a diferenciarse en función de la calidad, los costes o las posi-

ciones comerciales y de competencia relativas de los diversos productos.

Durante el procedimiento el Gobierno de los Países Bajos ha afirmado que el precio mínimo cuestionado se fijaba teniendo en cuenta el nivel de los precios de las bebidas destiladas neerlandesas baratas, que era netamente diferente del nivel de los precios de las bebidas destiladas de marca. Además en este sector de bebidas de bajo precio no hay grandes diferencias entre los precios de la ginebra joven y la vieja.

La defensa de la empresa Van Tiggele ha sostenido por su parte que antes de dictarse la regulación de precios de que se trata, el precio de la ginebra joven se situaba alrededor de 9,5 HFL la botella de un litro, es decir, a un nivel sensiblemente inferior al del precio mínimo uniforme de 11,25 HFL. Esta empresa ha señalado también que dispone actualmente de una oferta de ginebra de un producto de la República Federal de Alemania a un precio tan bajo (8,95 HFL el litro franco de porte) que le permitiría revender esta ginebra en los Países Bajos realizando un beneficio muy por debajo del precio mínimo actual de 11,70 HFL.

Ahora bien, prescindiendo de estas cuestiones de hecho, cuya apreciación corresponde al órgano jurisdiccional nacional, a la luz de la sentencia interpretativa que pronuncie este Tribunal de Justicia, observo que, a diferencia de lo que se ha declarado para los dos otros tipos de precios mínimos exami-

nados anteriormente, es posible imaginar que el precio mínimo uniforme sea tan alto que coloque artificialmente a los productos importados en una situación más desfavorable que la de los productos nacionales de la competencia.

En efecto, un producto extranjero menos conocido y menos introducido en el mercado de un determinado país que el producto correspondiente de marca nacional puede encontrar serias dificultades para penetrar en dicho mercado o para mantener su posición en el mismo cuando se le priva de toda posibilidad de competencia en materia de precios.

Se puede pensar en particular en un producto extranjero cuya calidad y presentación (embalaje, acondicionamiento, etc.) sean inferiores a las del producto nacional equivalente, pero que presente la ventaja de un coste de fabricación sensiblemente menor y que, por consiguiente, esté en condiciones de situarse en el mercado, tan sólo debido a su precio, particularmente ventajoso. En una hipótesis de este tipo, el establecimiento de precios mínimos obligatorios representa un claro obstáculo a la importación del producto de que se trata, toda vez que el nivel de precio mínimo se fija teniendo en cuenta la calidad, la presentación y los costes medios (o incluso mínimos) de los productos nacionales, sin tomar en consideración la diferencia de nivel que pueda existir, por lo que se refiere a estos elementos, entre el mercado nacional y el mercado de otros Estados miembros.

Me parece, por lo tanto, que un régimen de precios que presente estas características obstaculiza, aun de manera indirecta, los intercambios entre Estados miembros y que, en la hipótesis considerada, debe aplicarse el criterio que acabo de enunciar, tras analizar la jurisprudencia de este Tribunal, es decir, que un precio fijado por la autoridad, incluso si se aplica tanto a los productos nacionales como a los extranjeros, constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas cuando su nivel hace la comercialización de los productos importados más difícil que la de los productos nacionales. La hipótesis descrita entra por lo demás en el ámbito de aplicación de la letra e) del apartado 3 del artículo 2 de la Directiva de la Comisión de 22 de diciembre de 1969 que prohíbe las medidas que fijan los precios en función del coste o de la calidad tan sólo de los productos nacionales a un nivel tan alto que resulta un obstáculo a la importación.

Volviendo al presente caso, observo que, conforme a la exposición de motivos del Real Decreto neerlandés nº 51, de 18 de diciembre de 1975, que facultó al Produktschap para fijar precios mínimos para las bebidas destiladas, esta regulación tenía por objeto evitar que los precios de venta del producto considerado descendieran a niveles tan bajos que dejaran de ser rentables, ni siquiera para las empresas de distribución eficientes y bien administradas, y que tendía, además, a permitir a las empresas proceder a una modernización adecuada para mejorar su gestión.

En la vista se han oído, sin embargo, declaraciones, no contradichas por el Agente del Gobierno neerlandés, según las cuales la regulación examinada obliga a los importadores a revender los productos de los otros Estados miembros a precios sensiblemente superiores a los que podrían practicar, aun reservándose un margen de beneficios razonable.

Si el órgano jurisdiccional nacional pudiera, pues, comprobar que el precio mínimo sobre el que discutimos está fijado a un nivel excesivamente elevado en relación con los costes de los productos importados de otros Estados miembros, hasta el punto de colocar a estos productos, desde el punto de vista de capacidad efectiva de competencia, en una situación desfavorable en relación con los productos internos correspondientes, habría, por este solo hecho, infracción de la prohibición de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, establecida en el artículo 30 del Tratado.

El Gobierno neerlandés ha sostenido que, en todo caso, incluso en esta hipótesis, la regulación considerada no es incompatible con la prohibición del artículo 30, porque dicho Reglamento sobre los precios mínimos de 17 de diciembre de 1975, prevé en su artículo 9 que «el Presidente del Produktschap puede, en ciertos casos o grupos de casos, conceder exención a la aplicación de las disposiciones del presente Reglamento».

Este argumento no me parece convincente. Soy de la opinión de que las medidas que pueden obstaculizar las importaciones de mercancías de otros Estados miembros no pueden sustraerse a la prohibición contenida en el artículo 30 tan sólo porque una autoridad administrativa interna haya sido facultada para conceder exenciones a la aplicación de dichas medidas. Por lo demás hay que señalar que la disposición del artículo 8 del Reglamento neerlandés no determina ningún criterio director del ejercicio de esta facultad de exención, sino que deja a la organización nacional el más amplio margen de apreciación discrecional. Por lo tanto, lejos de prever un derecho a la exención a favor de los productos de los otros Estados miembros que pudieran encontrar dificultades para su introducción en el mercado a causa del régimen de precios mínimos, esta disposición presenta directamente el riesgo de ser ulteriormente utilizada de manera discriminatoria en detrimento de los productos importados.

8. En su segunda cuestión el Juez neerlandés pregunta, según se ha recordado, cómo deben interpretarse los artículos 92 a 94 del Tratado, para determinar si un régimen de precios mínimos como el descrito anteriormente debe considerarse como una ayuda concedida por los Países Bajos en contra de esta disposición.

Como es sabido, para que una medida que tenga por efecto beneficiar a ciertas empresas pueda constituir una ayuda, es necesario que suponga una carga pecuniaria para el Estado. Así lo dispone el apartado 1 del artículo 92, que se refiere a «las ayudas

otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales».

Es necesario, pues, que el Estado conceda a ciertas empresas, determinadas individualmente o por categorías, una ventaja que implique una carga para las finanzas públicas, bien en forma de un gasto o de un menor ingreso.

En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la sentencia de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad* (30/59, ← Rec. pp. 7 y ss.), precisó, remitiéndose al artículo 4 del Tratado CECA, que el concepto de ayuda incluía a la vez prestaciones positivas, como las subvenciones, e intervenciones que, en diversas formas, reducen las cargas que gravan normalmente el presupuesto de una empresa y que por esta razón, son de la misma naturaleza y surten idénticos efectos que las subvenciones. Más tarde el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de precisar que constituyen ayudas prohibidas por el artículo 92 del Tratado CEE tanto un tipo de redescuento preferente de los créditos a la exportación, concedido por el Estado tan sólo a favor de los productos nacionales exportados (sentencia de 10 de

diciembre de 1969, *Comisión/Francia, asuntos acumulados 6/69 y 11/69*, ← Rec. pp. 523 y ss.) como la desgravación parcial de las cargas sociales a favor de las empresas de un determinado sector (sentencia de 2 de julio de 1974, *Italia/Comisión, 173/73*, ← Rec. pp. 709 y ss.).

El hecho de establecer precios mínimos que, aun aplicándose uniformemente a la venta al por menor de determinados productos sean nacionales o extranjeros, tengan por efecto desfavorecer en el plano de la competencia a ciertas categorías de empresas en relación con otras, no puede considerarse como una ayuda concedida por el Estado a estas últimas. Un régimen de precios aplicables a las mercancías producidas por empresarios privados no implica, efectivamente, carga alguna para las finanzas públicas.

En la hipótesis en que las empresas desfavorecidas por una disposición de un Estado se identifiquen con las que comercializan productos importados, la compatibilidad de estas medidas con el Tratado CEE deberá apreciarse, como he intentado hacer, basándose en las normas que prohíben obstaculizar la libre circulación de mercancías.

9. En virtud de todo lo expuesto, propongo que, en respuesta a las cuestiones planteadas por el *Gerechthof* de Amsterdam, de conformidad con el artículo 177 del Tratado CEE, mediante resolución de 30 de junio de 1977, el Tribunal de Justicia declare:

- 1) Una regulación nacional de los precios está comprendida en las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, prohibidas por los artículos 30 y 34 del Tratado CEE, si y en la medida en que obstaculice directa o indirectamente, actual o potencialmente los intercambios intracomunitarios.
- 2) Al prohibir a los Estados miembros aplicar medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, el artículo 30 del Tratado CEE se opone a que el Estado u organismos públicos delegados por éste fijen un precio mínimo uniforme aplicable a la venta al por menor de determinados productos, cuando dicho precio esté fijado a un nivel tan alto que haga más difícil la comercialización de los productos importados que la de los productos nacionales. Esta situación puede en particular producirse cuando el nivel del precio mínimo, fijado con arreglo al nivel medio de los costes de los productos nacionales y con referencia a la calidad media de estos productos, es sensiblemente más elevado que el precio al que los productos importados, cuyo coste es menor y su calidad inferior, podrían consolidarse en el mercado.
- 3) No constituye una ayuda estatal, en el sentido del artículo 92 del Tratado CEE, una medida interna que, sin implicar carga alguna para el Estado, fije precios mínimos de venta al por menor para ciertas mercancías producidas por empresarios privados, incluso si tienen por efecto beneficiar, en el terreno de la competencia, los productos nacionales respecto a los importados.