

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 24 de noviembre de 1982 \*

En el asunto 249/81,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Rolf Wägenbaur, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Peter Oliver, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**Irlanda**, representada por el Sr. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, asistido por el Sr. John D. Cooke, Senior Counsel, y por el Sr. H.J. O'Flaherty, Senior Counsel, que designa como domicilio en Luxemburgo la Embajada de Irlanda,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, al adoptar medidas en favor de la promoción de los productos irlandeses en Irlanda,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; P. Pescatore, A. O'Keefe y U. Everling, Presidentes de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco y T. Koopmans, Jueces;

Abogado General: Sr. F. Capotorti;  
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

**Sentencia**

*(No se transcriben los antecedentes de hecho.)*

**Fundamentos de Derecho**

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de septiembre de 1981, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al organizar una campaña para la promoción de la venta y la compra de productos irlandeses en su territorio.

**I. Objeto del litigio**

- 2 En su dictamen motivado, dirigido a Irlanda el 25 de febrero de 1981 a propósito de la campaña organizada con el lema «Compre irlandés» («Buy Irish»), la Comisión señaló que en enero de 1978 el Gobierno irlandés había introducido un programa trienal en favor de la promoción de los productos irlandeses. Dicha campaña se inició el 18 de enero de 1978 con un discurso del

Ministro de Industria, Comercio y Energía irlandés. En aquella ocasión, el Ministro declaró que el objetivo de la campaña consistía en «la sustitución de las importaciones por producción irlandesa, hasta un 3 % del total del consumo privado» y que la campaña era «un conjunto cuidadosamente estudiado de iniciativas que forman un programa integrado de promoción de los productos irlandeses, con propuestas específicas para involucrar a los productores, distribuidores y consumidores».

- 3 De conformidad con estas declaraciones, el Gobierno irlandés adoptó, y continúa adoptando, una serie de medidas en favor de la promoción de los productos irlandeses. El dictamen motivado citaba las siguientes medidas:
- a) la organización de un servicio de información gratuita a los consumidores deseosos de saber cuáles, dentro de una determinada categoría de mercancías, son las de fabricación irlandesa y dónde pueden adquirirse (Shoplink Service);
  - b) el ofrecimiento, para exponer únicamente productos irlandeses, de instalaciones en un gran centro de exposiciones de Dublín gestionado por el Irish Goods Council, que, según el dictamen motivado, es una autoridad pública irlandesa;
  - c) la promoción del uso de una etiqueta con la mención «Garantizado irlandés» (Guaranteed Irish) para los productos de fabricación irlandesa, junto con la organización por el Irish Goods Council de un sistema especial para examinar las reclamaciones relativas a los productos provistos de dicha etiqueta;
  - d) la organización de una gran campaña publicitaria en favor de los productos irlandeses por el Irish Goods Council, en particular mediante la publicación y distribución, por dicho organismo, de documentos que incitaban a los consumidores a comprar exclusivamente productos nacionales.
- 4 En su recurso, la Comisión indica que, entretanto, las actividades relativas al «Shoplink Service» y a las instalaciones de exposición en Dublín fueron abandonadas por el Gobierno irlandés. En cambio, se mantuvieron las otras dos actividades, incluso después de finalizar el período de tres años previsto para la duración de la campaña. Además, ésta se amplió progresivamente, en

particular mediante una extensa publicidad en la prensa y la televisión, en favor de productos irlandeses.

- 5 El Gobierno irlandés admite que tuvo lugar un programa trienal en favor de la compra en Irlanda de productos irlandeses. Añade que, tras abandonar, a instancia de la Comisión, el «Shoplink Service» y las instalaciones de exposición en Dublín, dicho programa se compone únicamente de una campaña publicitaria, en prensa y televisión, mediante la publicación de carteles y folletos y utilizando la etiqueta «Garantizado irlandés», con el fin de mejorar los conocimientos que los consumidores irlandeses tienen de los productos fabricados en Irlanda y de provocar una concienciación del público irlandés acerca de los vínculos existentes entre la comercialización de dichos productos en Irlanda y el problema del empleo en dicho país.
- 6 En lo que respecta a la campaña publicitaria, el Gobierno irlandés alega que forma parte de las actividades del Irish Goods Council. Sin embargo, dicho organismo no puede considerarse una autoridad pública irlandesa; no es otra cosa que una agrupación que permite a las distintas industrias irlandesas cooperar en interés común. Añade que las actividades del Irish Goods Council no se basan en ninguna normativa oficial y, por otra parte, dicho organismo no disfruta de ninguna participación del Gobierno distinta de la concesión de ayuda financiera y apoyo moral.
- 7 A juicio de la Comisión, no cabe duda de que los actos del Irish Goods Council son atribuibles al Gobierno irlandés. Señala, en especial, que los miembros del Comité de Dirección del Council son nombrados, con arreglo a los Estatutos de dicho organismo, por el Ministro de Industria, Comercio y Energía.
- 8 La Comisión estima que la campaña para la promoción de la venta y compra de productos irlandeses en Irlanda debe considerarse una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación. Irlanda alega, en primer lugar, que el Gobierno irlandés nunca adoptó «medidas» que puedan estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado y, en segundo lugar, que la asistencia financiera concedida al Irish Goods Council debe apreciarse a la luz de los artículos 92 y 93 del Tratado, y no a la luz del artículo 30.

- 9 Antes de valorar estos argumentos, procede examinar la posición del Irish Goods Council.

## II. El Irish Goods Council

- 10 De los autos se desprende que el Irish Goods Council fue creado el 25 de agosto de 1978, unos meses después del lanzamiento de la campaña controvertida, en forma de «company limited by guarantee» (sociedad de comanditarios) y sin capital social; fue registrado de conformidad con la Ley de sociedades irlandesas (Companies Act 1963). En realidad, el Council procede de la fusión de dos organismos, el National Development Council, sociedad de responsabilidad limitada registrada de conformidad con la Companies Act, y el grupo de trabajo sobre la promoción y venta de los productos irlandeses.
- 11 Según el Gobierno irlandés, la creación del Irish Goods Council fue patrocinada (sponsored) por el Gobierno con el fin de alentar al sector privado irlandés a superar sus propios problemas. Afirma que el Consejo se estableció para crear un marco en el cual las diversas industrias pudieran agruparse con el fin de cooperar en interés común.
- 12 El Comité de dirección del Irish Goods Council está integrado, según los Estatutos de dicha institución, por diez miembros nombrados a título individual por el Ministro de Industria, Comercio y Energía; el mismo Ministro designa al presidente entre los miembros del Comité de dirección. Dichos miembros, al igual que el presidente, son nombrados para un mandato renovable de tres años. En la práctica, los miembros del Comité de dirección son elegidos por el Ministro de forma que representen a los sectores interesados de la economía irlandesa.
- 13 De la información aportada por el Gobierno irlandés a solicitud del Tribunal de Justicia se desprende que las actividades del Irish Goods Council son financiadas mediante subvenciones concedidas por el Gobierno irlandés y por el sector privado. Los importes de las subvenciones estatales y privadas ascendieron, respectivamente, a 1.005.000 IRL y 175.000 IRL durante el período comprendido entre agosto de 1978 y diciembre de 1979; a 940.000 IRL y 194.000 IRL en el año 1980, y a 922.000 IRL y 238.000 IRL en 1981.

- 14 El Gobierno irlandés no ha discutido que las actividades del Irish Goods Council consisten en particular, tras el abandono del Shoplink Service y de las instalaciones de exposición ofrecidas a los productores irlandeses en Dublín, en organizar una campaña publicitaria en favor de la venta y compra de productos irlandeses, así como en fomentar la utilización de la etiqueta «Garantizado irlandés».
- 15 Por tanto, resulta que es el Gobierno irlandés quien nombra a los miembros del Comité de dirección del Irish Goods Council, concede a éste subvenciones públicas que cubren la mayor parte de sus gastos y, por último, define las finalidades y el esquema general de la campaña en favor de la venta y compra de productos irlandeses ejecutada por dicha institución. En estas circunstancias, el Gobierno irlandés no puede invocar el hecho de que la campaña fue ejecutada por una sociedad privada para eludir la responsabilidad que pudiera incumbirle en virtud de las disposiciones del Tratado.

### **III. Aplicabilidad de los artículos 92 y 93 del Tratado**

- 16 El Gobierno irlandés mantiene que la campaña controvertida, aun cuando hubiera tenido por objeto o efecto desincentivar las importaciones procedentes de otros Estados miembros, debe apreciarse basándose en los artículos 92 y 93 del Tratado, relativos a las ayudas otorgadas por los Estados. En su opinión, la aplicabilidad de estas disposiciones excluye la del artículo 30 del Tratado, en el que la Comisión basó su recurso.
- 17 A este respecto, el Gobierno irlandés alega que, de hecho, la campaña fue gestionada por el Irish Goods Council y que la función del Gobierno se limitó a proporcionar apoyo moral y asistencia financiera. Si esta campaña, como alega la Comisión, podía obstaculizar la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad, favoreciendo la producción nacional frente a los productos importados, dicha circunstancia sólo puede atribuirse a una única decisión del Gobierno, a saber, la de subvencionar al Irish Goods Council.
- 18 No obstante, procede señalar que el hecho de que una parte sustancial de la campaña controvertida fuese financiada por el Gobierno irlandés, y la posible aplicabilidad de los artículos 92 y 93 del Tratado a dicho modo de financiación,

no implican que la campaña, en sí misma, pueda eludir las prohibiciones previstas en el artículo 30.

- 19 En todo caso, si el Gobierno irlandés consideraba que dicha financiación constituía una ayuda, en el sentido de los artículos 92 y 93, habría debido notificar dicha ayuda a la Comisión de conformidad con el apartado 3 del artículo 93.

#### **IV. Aplicación del artículo 30 del Tratado**

- 20 La Comisión sostiene que la campaña «Compre irlandés» y las medidas adoptadas para la ejecución de dicha campaña deben considerarse, en su totalidad, medidas que incentivan la compra de productos exclusivamente nacionales. En su opinión, tales medidas son contrarias a las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 30. A este respecto, la Comisión recuerda la disposición de la letra k) del apartado 3 del artículo 2 de la Directiva 70/50/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1969, basada en lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 33, por la que se suprimen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación no contempladas en otras disposiciones adoptadas en virtud del Tratado (DO L 13, p. 29), a tenor de la cual las medidas que incentivan la compra de productos exclusivamente nacionales deben considerarse contrarias a las prohibiciones del Tratado.
- 21 Según el Gobierno irlandés, la prohibición de las medidas de efecto equivalente prevista en el artículo 30 afecta únicamente a las «medidas», es decir, a actos que tienen un efecto vinculante y que son adoptados por una autoridad pública. Sin embargo, el Gobierno irlandés no adoptó ningún acto comprendido en esta categoría, al haberse limitado a proporcionar apoyo moral y asistencia financiera a las actividades ejercidas por las industrias irlandesas.
- 22 El Gobierno irlandés subraya, a continuación, que la campaña controvertida no tuvo efectos restrictivos sobre las importaciones, puesto que la proporción de mercancías irlandesas vendidas en el mercado irlandés, en relación con la totalidad de las mercancías vendidas en dicho mercado, se redujo del 49,2 % en 1977 al 43,4 % en 1980.

- 23 Procede señalar, en primer lugar, que la campaña controvertida no puede asimilarse a una acción publicitaria, por parte de empresas privadas o públicas, o de una agrupación de empresas, en favor de la compra de las mercancías que producen. Refleja, cualesquiera que fueran los métodos empleados para su ejecución, la voluntad deliberada del Gobierno irlandés de sustituir, en el mercado irlandés, los productos importados por productos nacionales y frenar así las importaciones procedentes de otros Estados miembros.
- 24 Debe recordarse, a este respecto, que el portavoz del Gobierno irlandés indicó, en el momento en que se inició la campaña, que ésta consistía en un conjunto cuidadosamente estudiado de iniciativas que formaban un programa integrado de promoción de los productos nacionales; que unos meses después se creó el Irish Goods Council a iniciativa del Gobierno irlandés, y que la ejecución del programa integrado, tal como lo contemplaba el Gobierno, se confió a dicho Council o se dejó a su cargo.
- 25 Si bien es cierto que los dos elementos del programa que se mantuvieron, a saber, la campaña publicitaria y el uso de la etiqueta «Garantizado irlandés», no tuvieron el efecto de contribuir de forma considerable a la conquista del mercado irlandés por productos nacionales, no cabe desconocer que esas dos actividades, prescindiendo de su eficacia, forman parte de un programa gubernamental que tiene por objeto efectuar la sustitución de los productos importados por productos nacionales y que puede afectar al volumen de los intercambios intracomunitarios.
- 26 En efecto, la campaña publicitaria en favor de la venta y compra de productos irlandeses no puede aislarse ni de su origen en el marco del programa gubernamental ni de su relación con la introducción de la etiqueta «Garantizado irlandés» y con la organización de un sistema especial para examinar las reclamaciones relativas a los productos provistos de dicha etiqueta. El establecimiento de este sistema de examen de las reclamaciones relativas a los productos irlandeses confirma, efectivamente, el grado de organización de la campaña «Compre irlandés» y el carácter discriminatorio de ésta.
- 27 En tales circunstancias, las dos actividades controvertidas equivalen a instaurar una práctica nacional, introducida por el Gobierno irlandés y ejecutada con su asistencia, cuyo efecto potencial sobre las importaciones procedentes de otros

Estados miembros es comparable al resultante de los actos gubernamentales de carácter obligatorio.

- 28 Dicha práctica no puede eludir las prohibiciones previstas en el artículo 30 del Tratado por el mero hecho de no basarse en decisiones con efecto obligatorio para las empresas. En efecto, incluso los actos del Gobierno de un Estado miembro desprovistos de fuerza vinculante pueden influir en el comportamiento de los comerciantes y consumidores en el territorio de ese Estado y producir así el efecto de frustrar los fines de la Comunidad, enunciados en el artículo 2 y precisados en el artículo 3 del Tratado.
- 29 Así sucede cuando, como en el presente caso, dicha práctica restrictiva constituye la ejecución de un programa definido por el Gobierno que afecta a la totalidad de la economía nacional y que persigue frenar los intercambios intracomunitarios mediante la promoción de la compra de productos nacionales, por medio de una campaña publicitaria a escala nacional y la organización de procedimientos especiales aplicables exclusivamente a los productos nacionales, y cuando la totalidad de esas actividades son atribuibles al Gobierno y se ejercen de manera organizada en todo el territorio nacional.
- 30 De ello se deriva que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al organizar una campaña para la promoción de la venta y compra de productos irlandeses en su territorio.

### **Costas**

- 31 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Declarar que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al organizar una campaña para la promoción de la venta y compra de productos irlandeses en su territorio.**
- 2) **Condenar en costas a la parte demandada.**

Mertens de Wilmars

Pescatore

O’Keeffe

Everling

Mackenzie Stuart

Bosco

Koopmans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de noviembre de 1982.

El Secretario  
P. Heim

El Presidente  
J. Mertens de Wilmars