CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 23 de mayo de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el asunto presente, la Comisión discute la compatibilidad de distintos aspectos de la normativa helénica relativa a la importación, exportación y distribución del petróleo crudo y de sus derivados con el Derecho comunitario. Este régimen está descrito detalladamente, tanto en lo que concierne a su primera formulación, establecida mediante la Ley nº 1571/85 de 21 de octubre de 1985, como en lo que atañe a las sucesivas modificaciones y medidas de aplicación, en el informe para la vista al que me remito, así como para la exposición de las distintas cuestiones de admisibilidad y de fondo planteadas en el presente recurso.

Admisibilidad

2. La República Helénica planteó excepciones de inadmisibilidad frente a algunas de las imputaciones de la Comisión contra esta normativa. Algunas de estas excepciones, que serán examinadas en primer lugar, permiten una respuesta bastante fácil en una primera lectura, pero otras, que se refieren a objeciones formuladas respecto a la normativa sobre el control de precios de los productos de que se trata, exigen un análisis más atento.

3. En primer lugar, la República Helénica señala que, en el Dictamen motivado, la Comisión afirmó inequívocamente que quería renunciar a proseguir el procedimiento por incumplimiento en lo que atañe a algunas de las objecioness invocadas en el escrito de requerimiento, en particular la relativa a la facultad del Gobierno, con arreglo al apartado 3 del artículo 4 de la Ley nº 1571/85, para suprimir, en circunstancias excepcionales, la liberalización alcanzada en el sector y restablecer los derechos suprimidos de comercialización exclusiva. En contra de estas afirmaciones —siempre según el Gobierno helénico— la Comisión mantiene en su recurso la postura de que esta posibilidad de supresión constituye una infracción independiente de las normas comunitarias.

A este respecto baste observar que la Comisión, en el Dictamen motivado, al enjuiciar las garantías proporcionadas por el Gobierno helénico, precisa que «il n'y a pas lieu dans ces conditions de poursuivre la procédure d'infraction sur ce point»: por lo tanto, es indudable que este aspecto debe ser considerado excluido del objeto del recurso y que, en consecuencia, la excepción está fundada.

4. La República Helénica ha sostenido seguidamente la inadmisibilidad de las imputaciones relativas a los requisitos exigidos por la legislación de que se trata, y en particular por el artículo 15 de la Ley nº 1571/85, para el ejercicio del comercio de los productos derivados del petróleo (cuotas de comercialización, presentación de planes de abastecimiento y posesión de una determinada capacidad de transporte),

* Lengua original: italiano.

imputaciones que, según ella, no fueron debidamente presentadas durante el procedimiento administrativo previo.

Sin embargo procede señalar que, frente a lo que afirma el Gobierno demandado, tales objeciones están precisamente determinadas, tanto en el escrito de requerimiento —cuarto guión de la letra c)— como en el Dictamen motivado —apartado 9— y que, por otra parte, la República Helénica las respondió punto por punto en la defensa relativa al fondo realizada en el procedimiento administrativo previo. Por consiguiente, la excepción me parece infundada.

5. Por el contrario, como antes dije, me parecen más complejas las otras cuestiones de admisibilidad planteadas en este recurso y que se refieren a las imputaciones planteadas por la Comisión respecto al régimen helénico de los precios de los productos derivados del petróleo.

A este respecto, para facilitar la lectura de las observaciones que siguen, me parece imprescindible citar los pasajes correspondientes del Dictamen motivado y del recurso. En el Dictamen motivado (apartado 10), la Comisión alega la incompatibilidad de este régimen de precios máximos con el artículo 30 aduciendo que: «Il ne tient pas suffisamment compte des frais spécifiques qui grèvent les produits importés (frais d'approche), la fixation des prix n'intervient qu'à intervalles particulièrement longs (tous les trois mois seulement) et le taux de conversion entre le dollar américain et la drachme reste inchangé pendant des périodes particulièrement longues également (trois mois aussi)»; además, después de haber indicado que, en estas circunstancias, no siempre es posible comercializar los productos importados a precios rentables, la Comisión afirma que el régimen debatido sólo puede considerarse conforme a las disposiciones comunitarias cuando se haya regulado «de telle sorte que les frais qui grèvent les produits importés soient incorporés dans le calcul des prix maximaux imposés». Esto es cuanto dice el Dictamen motivado.

En el recurso, después de citar el texto del apartado 1 del artículo 11 de la Ley nº 1571/85, modificado entre tanto por la Ley nº 1769/88, la Comisión confirma que esta disposición, en relación con las medidas administrativas de aplicación, es contraria al artículo 30, formulando las tres objeciones siguientes:

«a) ils [los precios impuestos] ne tiennent pas suffisamment compte des frais particuliers afférents aux produits importés (par exemple, frais de transport);

b) une importance disproportionnée est accordée aux critères purement nationaux (grecs) pour la formation des prix;

c) il appartient à l'administration hellénique (article 11, paragraphe 1, de la loi nº 1571/85 modifié) de déterminer les facteurs intervenant dans la formation du prix de base, ainsi que les modalités de leur prise en compte et leur pondération.»

Ningún otro argumento ni simple precisión de las circunstancias de hecho o de Derecho figura en el recurso en apoyo de la incompatibilidad que se alega entre el Derecho comunitario y el régimen de precios máximos de que se trata.

6. Ante todo, la República Helénica subraya que la objeción formulada en la letra c) del recurso, relativa a la facultad discrecional de la Administración para determinar los factores de formación de los precios, no puede ser admitida porque no figura en el Dictamen motivado. Comparando los textos antes mencionados, la observación me parece fundada.

Por otra parte, se ha de decir que, en el curso del procedimiento, la Comisión modificó su postura sobre este punto específico, afirmando que no tenía la intención de oponerse *in apicibus* a que los Estados miembros pudieran facultar a la Administración para establecer las normas de aplicación de un régimen de precios, sino a las modalidades concretas según las cuales tal régimen ha sido instituido y organizado. En otras palabras, la discusión no se refiere a la *facultad* de reglamentar los precios, sino al *contenido* de la reglamentación adoptada en el ejercicio de tal facultad. Si esto es cierto, de ello se sigue que la objeción formulada en la letra c) tampoco debe ser considerada como una imputación distinta e independiente: por el contrario, debe ser considerada incluida en las otras dos imputaciones contempladas en el recurso y formuladas en las letras a) y b) y que se refieren, si bien en términos extremadamente vagos, al contenido de la normativa debatida. En consecuencia, me parece que el Tribunal de Justicia no tiene que pronunciarse específicamente sobre este punto.

7. En segundo lugar, la República Helénica alega que las objeciones enunciadas en el Dictamen motivado y que no han sido recogidas en el recurso no deben ser consideradas como parte integrante del objeto del litigio. Concretamente, el problema se plantea en relación con dos imputaciones formuladas en el Dictamen motivado que ya figuraban en el escrito de requerimiento, en lo que atañe al régimen de los precios: que la fijación de estos precios se realiza a intervalos particularmente largos (sólo cada tres meses) y que el tipo de conversión dólar-dracma se mantiene invariable durante un período de tres meses, que se juzga excesivo.

La Comisión replica que, en el recurso, se remitió al texto del escrito de requerimiento y al del Dictamen motivado, cuyo contenido, en consecuencia, debería ser considerado como parte integrante del escrito de interposición del recurso.

8. Sin embargo, me parece que según el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia y el apartado 1 del artículo 38 de su Reglamento de Procedimiento está claro que el acto por el que se somete un asunto al Tribunal de Justicia debe indicar taxativamente determinadas circunstancias, entre ellas en particular el objeto del litigio, la exposición sumaria de los motivos invocados y las pretensiones del demandante. De lo que se sigue que, en el procedimiento del artículo 169, corresponde en todo caso a la Comisión precisar en el escrito de interposición del recurso (igual, por lo demás, que en los actos del procedimiento administrativo previo) tanto el contenido material de las imputaciones dirigidas al Estado demandado como, al menos sumariamente, las razones de Derecho y de hecho en las cuales se fundan dichas imputaciones. Estas exigencias —que por otra parte no es demasiado difícil satisfacer— resultan también imprescindibles para la delimitación procesal del *thema decidendum* ante el órgano jurisdiccional competente y también porque permiten comprobar, sin posibilidad de duda o de ambigüedad, que la Comisión no ha renunciado a ninguna de las objeciones formuladas en el procedimiento administrativo previo.

Por consiguiente pienso que, en principio y de conformidad con un criterio que me parece que no es ajeno en absoluto a las tradiciones procesales de los Estados miembros, no puede admitirse que el escrito de interposición del recurso alegue motivos e imputaciones *per relationem* a otros actos. Por el contrario es posible, pero aquí se trata de una hipótesis diferente y conforme claramente con las disposiciones que acaban de citarse, remitirse en el marco de un recurso fundado en el artículo 169 a los argumentos y circunstancias que figuran en el escrito de requerimiento y en el Dictamen motivado, cuando simplemente se trata de aclarar el alcance de las objeciones y alegaciones que de todas maneras quedan precisadas en el marco del recurso jurisdiccional.

9. Este es el principio general, pero hay algo más. Aunque se admitiera la posibilidad de incluir en un recurso fundado en el artículo 169 objeciones y motivos con sólo una remisión pura y simple a los actos del procedimiento administrativo previo, se ha de tener en cuenta que, en este asunto, la remisión efectuada por la Comisión en su recurso no puede referirse en ningún caso a las objeciones contempladas en el Dictamen motivado relativas al término de tres meses para la determinación de los precios y para la fijación del tipo de conversión dracmadólar. En efecto sucede que, posteriormente al Dictamen motivado y antes de la interposición del recurso, el régimen griego fue modificado mediante la Ley nº 1769/88, que estableció plazos mucho más breves para la determinación de estos datos. Por lo tanto hay que considerar ahora que la Comisión, al no formular en el recurso ninguna oposición u observación a este respecto, había entendido que, como consecuencia de la modificación mencionada, la normativa griega se había acomodado a las exigencias comunitarias y que, por consiguiente, había cesado la infracción en estos puntos particulares. Esto además se confirma por la circunstancia de que, durante la fase escrita y durante la vista, la Comisión nada objetó sobre el hecho de que los precios y los correspondientes tipos de conversión fueran establecidos por el Gobierno en fechas demasiado alejadas una de otra. En consecuencia, considero que las imputaciones formuladas en el Dictamen motivado, en lo que atañe a estos dos aspectos, deben ser consideradas ajenas al *thema decidendum* del presente litigio.

10. La República Helénica considera que no procede admitir las imputaciones planteadas por la Comisión respecto al modo como las autoridades griegas han valorado los factores «coste de almacenaje» y «tendencia del mercado» a efectos de la determinación de los precios máximos de los productos derivados del petróleo. El Gobierno demandado subraya que estas imputaciones sólo están contenidas y desarrolladas en el escrito de réplica. Además, en su opinión, dichas imputaciones se dirigen contra disposiciones (apartado 5 del artículo 2 del Decreto Presidencial nº 27 de 17 de enero de 1989) adoptadas mucho tiempo después de la apertura del procedimiento.

A este respecto, es menester señalar ante todo que el artículo 11 de la Ley nº 1571/85 (así como en la versión modificada por la Ley nº 1769/88) disponía que, para establecer los precios, deberían tenerse en cuenta, entre otros, los factores «tendencia del mercado» y «coste de almacenaje»; sin embargo, hasta el escrito de réplica, esta disposición no suscitó la menor crítica o duda a la Comisión. También es cierto que el Decreto Presidencial nº 27/89, que fue adoptado después del procedimiento administrativo previo e incluso después de la interposición del recurso y que se refiere a las modalidades de cálculo de los factores que intervienen en la formación del precio de base de los productos derivados del petróleo, ha previsto y regulado, además de un

conjunto de otros elementos (precios internacionales de los productos, coste de transporte desde los puertos situados en Italia hacia los puertos griegos, pérdidas sufridas durante dichos transportes, primas de seguro del transporte), la determinación de las variables «tendencia del mercado» y «coste de almacenaje».

Ahora bien, como se ha recordado, la Comisión, en el escrito de réplica, basándose en lo dispuesto en este Decreto, se opuso a la introducción o en todo caso a las modalidades de cálculo de estas dos variables y ello a pesar de no haber hecho ninguna referencia a este respecto preciso en las fases precedentes y en consecuencia la República Helénica no tuvo, antes del escrito de dúplica, ninguna posibilidad de expresarse sobre estos temas.

11. La Comisión no obstante alega que, durante el procedimiento administrativo previo y en su recurso, quiso discutir *en general* el debatido régimen de los precios máximos, en cuanto pueden obstaculizar las importaciones. Por lo tanto, las imputaciones enunciadas en el escrito de réplica deben ser leídas como una mera especificación de esta objeción más general y no como constitutivas de motivos nuevos e independientes.

Sin embargo, debe precisarse a este respecto que, si bien es exacto que el Tribunal de Justicia reconoce la posibilidad de oponerse en el recurso a los *hechos* producidos después del Dictamen motivado, cuando tienen «la misma naturaleza que los que fueron objeto del Dictamen motivado y constituyen un mismo comportamiento» *(traducción provisional)* (véase sentencia de 22 de marzo de 1983, Comisión contra Francia, 42/82, Rec. 1983, p. 1013, y sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión contra Italia, 113/86, Rec. 1988, p. 607), también es cierto que el Tribunal de Justicia ha repetido en diversas oportunidades que, para evitar que las finalidades esenciales del procedimiento administrativo previo queden frustadas, el objeto del litigio debe estar circunscrito desde el escrito de requerimiento (véase, entre otras muchas, sentencia de 15 de diciembre de 1982, Comisión contra Dinamarca, 211/81, Rec. 1982, p. 4547). Por consiguiente, de ello se sigue que es imposible ampliar en el Dictamen motivado el ámbito de las *objeciones* formuladas en el escrito de requerimiento (sentencia de 11 de julio de 1984, Comisión contra Italia, 51/83, Rec. 1984, p. 2793); en particular, el *objeto* del recurso jurisdiccional está definitivamente fijado por el procedimiento administrativo previo y, en consecuencia, «el Dictamen motivado de la Comisión y el recurso [deben] estar fundados en los mismos motivos y alegaciones» *(traducción provisional)* (véase sentencia de 7 de febrero de 1984, Comisión contra Italia, 166/82, Rec. 1984, p. 459); finalmente, de conformidad con estos principios, los actos del procedimiento previo deben cumplir, aunque sea en una medida diferente, inderogables requisitos de precisión: menos rígidos en el escrito de requerimiento, que sólo consiste en un «primer resumen sucinto de las objeciones», que pueden precisarse (pero no extenderse, como ya se ha visto) en el Dictamen motivado y mucho más rígidos en el Dictamen motivado que, como se ha repetido en diversas oportunidades «debe contener una exposición coherente y detallada de los motivos [...]» *(traducción provisional)* (véase sentencia de 28 de marzo de 1985, Comisión contra Italia, 274/83, Rec. 1985, p. 1077).

12. Dicho esto y volviendo al caso de autos, pienso que, en su escrito de réplica, la Comisión no se limitó a determinar los motivos e imputaciones ya suficientemente individualizados en el momento de la definición del objeto del litigio, sino que por el contrario quiso introducir nuevas objeciones con-

tra la adopción de nuevas disposiciones nacionales dentro del marco de un procedimiento ya incoado ante el Tribunal de Justicia.

Tampoco me parece que estas nuevas imputaciones se refieran a hechos de la misma naturaleza que los ya criticados en el Dictamen motivado y que constituyan un mismo comportamiento. Según las citadas sentencias 42/82 y 113/86, la identidad de la naturaleza y del comportamiento puede reconocerse cuando una misma conducta, ya criticada en el Dictamen motivado (por ejemplo, una serie de retrasos en el cumplimiento de las obligaciones administrativas), continúe también posteriormente: en realidad, sólo en esta hipótesis puede estimarse que el objeto del litigio ha permanecido sustancialmente invariable y que, ante todo, no se han violado los derechos de defensa. En el presente asunto, por el contrario, lo que realmente se discute en el escrito de réplica es la aparición de nuevos comportamientos que constituyen infracciones independientes y distintas, comportamientos, es bueno repetirlo una vez más, sobre los cuales el Estado demandado no ha tenido la posibilidad de pronunciarse dentro de los plazos y en las formas prescritas. A esto se añade que, de conformidad con los principios procesales antes enunciados, el Tribunal de Justicia ha demostrado una razonable prudencia siempre que se ha tratado de permitir una ampliación del objeto del litigio a hechos posteriores al Dictamen motivado; así ha sucedido, por ejemplo, en los supuestos de retraso en el pago de primas agrícolas determinadas, retraso que se ha repetido durante las siguientes campañas; se ha considerado que el incumplimiento discutido no se refiere «a un único acto cuyos efectos se prolongarán durante un largo período de tiempo, sino a retrasos en el pago de las primas concedidas para cada campaña, que constituirían un incumplimiento diferente en cada campaña» *(traducción provisional)* (véase sentencia de 22 de febrero de 1986, Comisión contra Italia, 309/84, Rec. 1986, p. 599). Tal prudencia es aún más necesaria cuando se trata no de la repetición de un comportamiento análogo, sino de la adopción por parte del Estado demandado de actos materialmente diferentes de aquellos que le son imputados en el Dictamen motivado e incluso en el recurso (véase sentencia de 10 de marzo de 1970, Comisión contra Italia, 7/69, Rec. 1970, p. 111).

13. En cuanto a la objeción de que las imputaciones formuladas en el escrito de réplica están comprendidas en las críticas dirigidas globalmente a este régimen de precios en el Dictamen motivado y en el recurso, considero que debe ser desestimada. En efecto, si se siguiese esta línea de razonamiento se podría eludir fácilmente el respeto de los principios procesales, puesto que bastaría que la Comisión formulase en el procedimiento administrativo previo imputaciones de contenido *extremadamente vago y genérico*, precisando sólo posteriormente el verdadero objeto de sus imputaciones. En este caso, la regla según la cual el objeto del litigio debe circunscribirse a su debido tiempo y no puede ampliarse posteriormente carecería de todo significado —frustrando así la función de conciliación del procedimiento administrativo previo— y el Estado demandado carecería de toda posibilidad de defensa.

En definitiva, me parece que debe concluirse que las imputaciones planteadas en el escrito de réplica en lo que atañe al «coste de almacenaje» y a la «tendencia del mercado» fueron presentadas fuera de plazo en el procedimiento y por lo tanto procede declarar su inadmisión.

14. En segundo lugar, lo hasta aquí expuesto me conduce a una consideración complementaria. Esto es: hay que preguntarse si no deberá también declararse la inadmisión de las objeciones que plantea el

recurso en relación con el régimen de precios en sus apartados a) y b) al estar formuladas en términos demasiado vagos y genéricos. A este respecto es oportuno observar que la Comisión se limitó a enunciar el *quid demostrandum* (es decir, que los precios máximos no tienen suficientemente en cuenta los costes correspondientes a los productos importados y que otorgan una importancia desproporcionada a los factores internos del coste), mientras que en el recurso no aparecen las razones en las que se apoya tal conclusión, ni los datos y circunstancias tenidos en cuenta para llegar a dicho resultado.

Subrayo además que es mayor la necesidad de precisión en este punto porque la legislación de que se trata, que por sí misma no puede ser considerada incompatible con el Derecho comunitario, tiene un contenido articulado y complejo y considera analíticamente múltiples factores, unos de carácter interno y otros internacional, para fijar los precios aquí examinados.

15. En estas circunstancias, me inclino a pensar que la Comisión no ha definido debidamente el contenido material de estas objeciones y que tampoco ha proporcionado una exposición «coherente y particularizada» de sus fundamentos. Si esto es así, nos encontramos ante una cuestión no de fondo, sino de procedimiento, en el sentido de que una definición incierta y vaga del *thema decidendum*, además de atentar al respeto de los principios procesales ya enunciados, hace imposible al Tribunal de Justicia el ejercicio de su control jurisdiccional. A este respecto, me parece particularmente significativa una sentencia reciente (sentencia de 5 de abril de 1990, Comisión contra República Helénica, C-132/88, Rec. 1990, p. I-1567), en la cual el Tribunal de Justicia declaró que, puesto que la Comisión no esgrimió en el recurso argumentación alguna en apoyo de una imputación simplemente enunciada (argumentación que, por otra parte, —al contrario de lo que sucede en este asunto— por lo menos había sido desarrollada en el Dictamen motivado), dicha imputación no forma parte del objeto del recurso. Ante tales circunstancias, este Tribunal de Justicia declaró que no le correspondía pronunciarse sobre esta imputación, solución a la que me parece que se puede llegar *a fortiori* en este asunto.

Por lo tanto, creo que el Tribunal de Justicia tampoco debe pronunciarse sobre las imputaciones relativas al régimen de los precios máximos que figuran en las letras a) y b) del recurso.

Sobre el fondo

16. Una vez finalizado el examen de las cuestiones de admisibilidad, que quizá podría haberse evitado al menos parcialmente si la institución demandante hubiese mostrado un mayor rigor en el desarrollo y en la articulación del procedimiento, es posible dedicarse al análisis de los problemas de fondo, siguiendo el orden en el que han sido presentados en el informe para la vista.

a) *Derechos exclusivos de importación*

17. La Comisión sostiene que mediante la Ley nº 1571/85 la República Helénica se reservó los derechos exclusivos de importación para el petróleo bruto y los productos derivados. Según dice, estos derechos exclusivos deben ser considerados contrarios tanto al artículo 30 como al artículo 37 del Tratado, en la medida en que son idóneos para obstaculizar los intercambios así como

para discriminar ilícitamente a los operadores económicos comunitarios.

Para enjuiciar esta objeción, es necesario distinguir entre los derechos relativos a la importación de productos terminados y semielaborados y los derechos relativos a la importación de petróleo bruto.

— Derechos relativos a las importaciones de productos terminados y semielaborados

18. Ante todo se debe señalar que, con arreglo al artículo 40 del Acta de adhesión, «la República Helénica procederá progresivamente, desde 1 de enero de 1981, a acomodar al Derecho comunitario los monopolios nacionales de carácter comercial, en el sentido del apartado 1 del artículo 37 del Tratado CEE, de tal modo que, antes del 31 de diciembre de 1985, quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado»; el artículo 40 contiene disposiciones más rigurosas en lo que atañe a los derechos exclusivos de exportación y a los derechos exclusivos de importación para determinados productos que no sean el petróleo y sus derivados, derechos cuya supresión está prevista a partir del 1 de enero de 1981.

Seguidamente procede destacar que la Ley nº 1571/85 establece un monopolio público para el refino del petróleo bruto, monopolio que la Comisión no estima contrario a las normas comunitarias. La Ley nº 1571/85, además, contempla un monopolio público de importación de los productos derivados del petróleo terminados y semielaborados (artículo 7); sin embargo, en virtud de la remisión a otra disposición (artículo 4), también se determinaba que dicho monopolio recibiría un régimen nuevo a partir del 1 de enero de 1986.

No se discute que, en el momento de la interposición del presente recurso, la República Helénica sólo había realizado una reforma parcial de los derechos exclusivos de importación sobre los derivados del petróleo, en el sentido de que el 40 % de las importaciones seguía sujeto al monopolio estatal.

Ante tales circunstancias, y con arreglo al artículo 40 del Acta de adhesión, la Comisión estimó que el mantenimiento de un derecho exclusivo, aunque fuese parcial, constituía una infracción de los artículos 30 y 37 del Tratado.

19. Diré de entrada que la hipótesis aquí examinada se presenta en forma análoga a la de la sentencia de 13 de febrero de 1976, Manghera (59/75, Rec. 1976, p. 91), donde también se trataba de un monopolio público en el que se concentraban tanto la producción como la importación de productos determinados. En esta situación, como subrayó la Comisión, es legítimo presumir que el titular del monopolio tenderá, lógicamente, a privilegiar la comercialización de sus propios productos en perjuicio de los productos importados, que en consecuencia serán discriminados de hecho. A partir de allí, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto Manghera que no se alcanzaría la finalidad propia del artículo 37 «si en un Estado miembro donde exista un monopolio comercial no se garantiza la libre circulación, procedente de los demás Estados miembros, de mercancías similares a las afectadas por el monopolio procedentes de los demás Estados miembros» *(traducción provisional)*. Ahora bien, esta jurisprudencia resulta plenamente aplicable al presente asunto, puesto que, en virtud del monopolio de refino, el Estado produce las mismas

mercancías que aquéllas sobre las que se reserva un derecho exclusivo parcial de importación.

En cuanto a la circunstancia de que, en el momento de la interposición del recurso, este derecho se hubiese reducido al 40 % de las importaciones, no me parece que tenga una importancia determinante desde el momento que dicho porcentaje es en todo caso suficiente para permitir que el organismo público influya sensiblemente sobre las importaciones de que se trata, en el sentido del apartado 1 del artículo 37.

En consecuencia, considero justificada la imputación según la cual los derechos controvertidos representan una infracción del artículo 37, sin que sea necesario examinar si estos derechos también constituyen una infracción del artículo 30.

— Derecho exclusivo de importación del petróleo bruto

20. La situación es diferente en lo que respecta al petróleo bruto. A este respecto, precisaré que el apartado 2 del artículo 1 de la Ley nº 1571/85 establecía el derecho exclusivo del Estado «a refinar y por consiguiente importar el petróleo bruto» *(traducción no oficial)*. La disposición fue modificada por la Ley nº 1769/88 que, aun manteniendo el derecho exclusivo de refino, suprimió este derecho en lo que atañe a las importaciones. A pesar de esta modificación, la Comisión subraya que, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Ley nº 1571/85, no modificado, las importaciones de petróleo bruto así como las de los productos terminados siguen siempre sujetas al monopolio del Estado. La República Helénica no obstante aclara que, con arreglo al apartado 2 del artículo 7, estas importaciones deben efectuarse «de conformidad con el artículo 1» *(traducción no oficial)* de la propia Ley: desde el momento en que, como se ha subrayado, el artículo 1 fue modificado para suprimir el monopolio de importación del petróleo bruto, se debería concluir, según la República Helénica, que, cuando el artículo 7 hace referencia a los derechos exclusivos del Estado en materia de importación, sólo afecta a los productos terminados y ya no al petróleo bruto.

21. Según las alegaciones contrapuestas de las partes, la cuestión que este Tribunal de Justicia debe examinar es si, después de las modificaciones introducidas por la Ley nº 1769/88, el Estado sigue siendo titular de un derecho exclusivo de importación respecto al petróleo bruto. Es obligado precisar que, en mi opinión, no deben existir trabas procesales para que el Tribunal de Justicia enjuicie esta cuestión. En efecto, aunque se trate de tener en cuenta modificaciones legislativas posteriores al término impuesto en el Dictamen motivado, ello no sirve para modificar ni la naturaleza ni el objeto del control del Tribunal de Justicia: este Tribunal siempre debe comprobar si el Estado ha adecuado efectivamente su legislación al Dictamen motivado, eliminando la infracción que antes le ha sido debidamente reprochada y no si, en virtud de modificaciones normativas, se han cometido nuevas infracciones que obligatoriamente necesitan un examen independiente en la vía administrativa previa. Por lo tanto, si —y en la medida en que— se establece que el Tribunal de Justicia no se pronuncie sobre motivos y alegaciones diferentes a las que han sido objeto del procedimiento administrativo previo, hay que excluir toda ampliación del objeto del litigio y toda lesión de los derechos de defensa. Por otra parte, me parece que una solución distinta podría ocasionar consecuencias difícilmente justificables: mientras que, en el supuesto de que el Estado demandado hubiese adoptado medidas dentro de los plazos señalados en el Dictamen motivado, la Comisión podría solicitar sin

discusión que el Tribunal de Justicia declarase que dichas medidas no son suficientes para eliminar la infracción; por el contrario, en el supuesto más grave de que el Estado actuase con retraso, la Comisión ya no podría obtener que el Tribunal de Justicia declarase que las medidas adoptadas tardíamente son inadecuadas para garantizar una completa conformidad a Derecho y que, por lo tanto, la situación de infracción subsiste no obstante tales medidas. Por lo demás, me parece que el Tribunal de Justicia, en la citada sentencia 7/69, había estimado que podía comprobar si, *en el momento de la interposición del recurso*, todavía subsistía una situación de infracción, teniendo también en cuenta a tales efectos las medidas adoptadas por el Estado interesado después de haber expirado el plazo señalado en el Dictamen motivado.

22. Dicho esto y llegando al fondo de la cuestión, en primer lugar debo destacar que, mediante la Ley nº 1769/88, la República Helénica ha derogado seguramente la disposición fundamental (artículo 1 de la Ley nº 1571/85) que establecía un monopolio estatal de las importaciones de petróleo bruto. En cuanto al artículo 7 de dicha Ley, estableció de forma general en su apartado 1 que la importación tanto del petróleo bruto como de los productos transformados, «está incluida en el marco del interés general de la economía nacional y, en particular, está destinada a garantizar un abastecimiento regular y estable del mercado griego» *(traducción no oficial)*; por consiguiente, es exacto que el apartado 1 del artículo 7 también se refiere al petróleo bruto pero en el marco de una norma cuya significación es declarar en general que las transacciones de petróleo con el extranjero constituyen una actividad de interés público. El apartado 2 del artículo 7, por el contrario, tiene un alcance más específico; establece que las importaciones contempladas en el apartado 1 se realizarán exclusivamente por el Estado, pero de «conformidad con el artículo 1» de la propia Ley. Ahora bien, en la medida en que el legislador ha modificado el artículo 1, suprimiendo el monopolio de importación del petróleo bruto que en él se establecía, me parece que las reglas hermenéuticas normales no permiten sacar del texto del apartado 2 del artículo 7 un argumento para afirmar que esta disposición continúa atribuyendo al Estado un derecho exclusivo para las importaciones de petróleo bruto, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 1, al que está explícitamente subordinado. Por otra parte, también se observa que la Comisión no ha aportado ninguna prueba de que el apartado 2 del artículo 7 haya sido aplicado en el sentido de atribuir al Estado semejante derecho de monopolio.

Por consiguiente, me parece que es infundada la tesis de la Comisión según la cual, no obstante la modificación del artículo 1 de la Ley nº 1571/85, la República Helénica ha mantenido el monopolio público sobre las importaciones de petróleo bruto.

23. Ahora bien, aunque pueda reconocerse un derecho exclusivo de importar petróleo bruto, me parece que en todo caso este derecho no puede *de por sí*, a falta de otros elementos, ser considerado contrario a las normas comunitarias. En efecto, la República Helénica subrayó una vez más, sin que la Comisión la contradijera expresamente, que la producción *interna* de petróleo bruto es totalmente marginal y, en todo caso, está destinada a cesar en el año 1990; de ello se sigue que el abastecimiento del país depende totalmente de las importaciones para su abastecimiento. Esta situación de hecho es esencialmente diversa de la que —como ya he precisado— juzgó la sentencia Manghera, habida cuenta de que en el presente asunto no existe una producción nacional efectiva de petróleo bruto que el titular de los derechos exclusivos de importación tendría interés en favorecer, con inevitable perjuicio del producto importado. Ahora bien,

ante esta situación de hecho, no creo que razonablemente pueda *suponerse* que el pretendido derecho exclusivo pueda ocasionar un impedimento a las importaciones, de todas maneras imprescindibles para permitir el ejercicio de la actividad de refino y, menos aún, una discriminación ilícita que en todo caso debería demostrarse en concreto.

24. Pero aún hay más. En efecto, en el presente asunto, el hecho de que exista o no exista un monopolio legal para las importaciones de petróleo bruto parece que carece totalmente de influencia sobre el desarrollo de los intercambios comunitarios, puesto que, en todo caso, el Estado posee legítimamente el monopolio del refino y, por lo tanto, controla completamente la demanda de petróleo bruto importado. Como se dijo en la vista, el hecho de que los terceros gocen o no, *en abstracto*, de la facultad de importar petróleo bruto constituye, en la situación concreta presentada al Tribunal de Justicia y ante la ausencia de indicaciones de hecho en sentido contrario, un aspecto que no produce consecuencias económicas reales; en efecto, en todo caso, las refinerías públicas (y las refinerías privadas que actúan por una concesión estatal) se encargan *directamente* de asegurar su abastecimiento en materias primas y, por consiguiente, los eventuales importadores griegos independientes parecen destinados a no encontrar ninguna salida efectiva en el mercado nacional del refino. Pues bien, este control de hecho de las importaciones de petróleo bruto que subsiste independientemente de la disposición legal criticada, puesto que es la resultante del monopolio público de refino, de ninguna manera ha sido discutido por la Comisión y no parece discutible, puesto que representa justamente la consecuencia directa, casi el corolario, del monopolio de refino cuya licitud ha sido confirmada en diversas oportunidades por la propia Comisión. Por lo tanto, aunque se admita que existe un monopolio estatal para las importaciones de petróleo bruto, me parece que, para apreciar su legitimidad, la Comisión no ha tenido presente que tal exclusiva no tenía otro efecto, a menos que se demuestre lo contrario, que el de formalizar una situación ya existente por razones de hecho y, por añadidura, una situación que, en la medida en que es intrínsecamente inherente al monopolio de refino, no parece que pueda ser atacada si a la vez no se ataca el mismo monopolio de refino.

A la luz de estas consideraciones, creo que debe desestimarse la objeción relativa a los derechos exclusivos de importación de petróleo bruto.

b) *Los derechos exclusivos de comercialización de los productos derivados del petróleo*

25. A los efectos del artículo 4 de la Ley nº 1571/85, la República Helénica ha regulado el monopolio de comercialización de los productos derivados del petróleo en tal medida que, cuando se interpuso el recurso, las empresas distribuidoras privadas estaban obligadas a abastecerse por una cuota del 40 % en las refinerías públicas; respecto al 60 % restante, por el contrario, eran libres para elegir su propio abastecedor.

A este respecto, la República Helénica sostiene que debió retrasar la liberalización completa del comercio de los derivados del petróleo (liberalización completada sólo a partir de 1 de enero de 1990), para permitir a las refinerías públicas un volumen mínimo

de ventas garantizadas. De esta manera, las refinerías públicas estuvieron temporalmente protegidas de la competencia de las refinerías privadas y de las importaciones.

Por lo tanto, puede considerarse demostrado que los derechos de que se trata tuvieron una influencia negativa sobre los intercambios, puesto que de no existir estos derechos las empresas distribuidoras se se habrían abastecido, por lo menos parcialmente, de otros proveedores distintos de las refinerías públicas y en particular de proveedores establecidos en otros Estados miembros. De ahí se sigue que en este asunto existió una discriminación contra los productos importados, que efectivamente entra en el ámbito de aplicación bien del artículo 30, bien del artículo 37.

26. Sin embargo, la República Helénica se defendió alegando que el obstáculo a los intercambios estaba justificado por las mismas exigencias de seguridad pública admitidas por el Tribunal de Justicia en la conocida sentencia de 10 de julio de 1984, Campus Oil (72/83, Rec. 1984, p. 2727), en la que también se trataba de enjuiciar la compatibilidad con el Tratado de una normativa que imponía a las empresas distribuidoras de productos derivados del petróleo abastecerse en una refinería pública por un porcentaje determinado. En particular, según el Gobierno helénico, el derecho especial del que se beneficiaban las refinerías públicas también ha sido necesario para garantizar la supervivencia de estas últimas y, por lo tanto, para asegurar al país, en caso de crisis energética, la existencia de una capacidad nacional de refino que fuera suficiente para garantizar la provisión de las necesidades esenciales en petróleo.

27. A pesar del carácter delicado, ampliamente subrayado por el Tribunal de Justicia en el asunto Campus Oil, de las cuestiones relativas a la seguridad energética, no me parece que en el presente caso pueda reproducirse automáticamente la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en el precedente que acabo de citar. En efecto, en el presente asunto, aunque se admitiese que, a falta de los derechos especiales de que se trata, las refinerías públicas hubieran debido cesar su propia actividad (lo que aparece desmentido por el hecho de que tales derechos han sido definitivamente suprimidos ya a partir de 1 de enero de 1990), en todo caso no se discute que las refinerías privadas que existen en Grecia estaban en condiciones de garantizar una producción superior a las necesidades energéticas esenciales del país (y ello incluso si se incluyese en las mismas la necesidad de abastecer a las fuerzas armadas eventualmente implicadas en una crisis internacional).

En estas circunstancias y dada la necesidad de interpretar en forma restrictiva las excepciones al artículo 36 —necesidad específicamente precisada también en el asunto Campus Oil— no creo que en este asunto subsistan exigencias de seguridad pública que puedan justificar, en el momento de la interposición del recurso, la obligación de las empresas distribuidoras de abastecerse en un 40 % en las refinerías públicas. La imputación resulta por lo tanto fundada, sin que sea necesario examinar, en un plano general, si las excepciones previstas en el artículo 36 se aplican también a las medidas y prácticas nacionales contempladas en el artículo 37.

c) *Los procedimientos de importación y de exportación*

28. La Comisión ha negado la compatibilidad con los artículos 30, 34 y 37 de algunos procedimientos establecidos por la legisla-

ción debatida, de lo que resulta, en su opinión, que las importaciones y las exportaciones de productos derivados del petróleo están subordinadas a un régimen de autorización gubernativa.

La República Helénica ha objetado que la Comisión ha comprendido mal la naturaleza de estas formalidades, puesto que no se trata de autorizaciones sino de meras declaraciones destinadas a asegurar un control estadístico de las transacciones del petróleo con el extranjero.

El texto de las disposiciones correspondientes confirma la tesis del Gobierno demandado que, por otra parte, no ha sido contradicha por ninguna otra prueba presentada por la Comisión.

29. Precisado esto, debe no obstante destacarse que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 16 de marzo de 1977, Comisión contra Francia, 68/76, Rec. 1977, p. 515), también las meras formalidades que no supongan la concesión de una autorización discrecional por parte de la autoridad competente constituyen una medida de efecto equivalente por los retrasos y en todo caso por el efecto disuasivo que ejercen sobre los intercambios.

30. Por otro lado, y aunque en principio no puede excluirse que en el caso específico de las transacciones del petróleo puedan resultar imprescindibles formas de control más intensas que las exigidas para otros productos y que por lo tanto pueda ser necesario solicitar a los operadores económicos datos de información más detallados que los que aparecen en las declaraciones aduaneras normales, sin que ello entre en el campo de los artículos 30 ó 34, procede destacar que, en el presente asunto, la República Helénica no ha demostrado la existencia de tales exigencias. De lo que se sigue que esta imputación también debe ser estimada como fundada, aunque sólo sea en relación con los artículos 30 y 34, puesto que los procedimientos de que se trata, una vez declarados ilícitos los derechos exclusivos de comercialización antes examinados, no entran de por sí en el campo del artículo 37.

d) *Requisitos exigidos para la comercialización*

31. La Comisión sostiene que son incompatibles con el artículo 30 los siguientes requisitos exigidos por la legislación de que se trata a las empresas distribuidoras para poder ejercer la comercialización de los productos derivados del petróleo: la presentación de planes anuales relativos a los abastecimientos de estos productos, el establecimiento de un régimen de cuotas anuales de comercialización y la obligación de disponer de una capacidad mínima de transporte para los referidos productos.

32. La República Helénica, aunque niega que estas medidas constituyan una violación del artículo 30, no invoca las disposiciones del artículo 36.

33. En cuanto a las cuotas de comercialización y a los planes de abastecimiento, no se discute que se trata de disposiciones instrumentales para repartir entre las empresas distribuidoras el porcentaje de abastecimientos correspondientes a la parte no regulada por el monopolio público de comercialización. Una vez declarado que es contrario a Derecho dicho monopolio —que por otra parte está suprimido desde el 1 de enero de 1990— estos requisitos impuestos a las empresas distribuidoras para el ejercicio de la comercialización dentro del país carecen además de su función económica y jurídica.

Sin embargo ello no es determinante en sí mismo, en la medida en que siempre puede preguntarse si las disposiciones de que se trata constituyen infracciones independientes, prescindiendo de su vínculo funcional con el monopolio público de comercialización.

34. A este respecto me parece que, aunque las empresas tengan la posibilidad, en determinadas condiciones, de apartarse de las cantidades de venta y de abastecimiento que han indicado al Gobierno, el régimen de que se trata introduce a pesar de todo un elemento de rigidez, en la medida en que impide que los operadores interesados decidan libremente el volumen de su propia actividad comercial. Por lo tanto, se trata de disposiciones de las que razonablemente se puede pensar que tienen una influencia restrictiva sobre las corrientes de importación y que responden además a un objetivo injustificado según el Derecho comunitario, puesto que, como reconoció la República Helénica, fueron establecidas con la única finalidad de garantizar el respeto de los derechos de comercialización exclusivos del Estado. Con estos datos, pienso que las cuotas de comercialización y los plantes de abastecimiento debatidos son incompatibles con el artículo 30.

35. Por el contrario, no me parece que la obligación de disponer de una determinada capacidad de transporte constituya una infracción de dicho artículo. Este requisito se refiere en los mismos términos a la distribución de productos nacionales e importados; además, no se ha alegado ninguna prueba que permita suponer un vínculo previsible y razonable entre tal medida y la evolución de los intercambios comunitarios; finalmente, se trata de una disposición adoptada dentro del marco de una disciplina de distribución comercial que responde a una necesidad real y que en realidad no es incompatible con los objetivos generales previstos por el ordenamiento comunitario, es decir, la de asegurar la continuidad de los suministros en todo el territorio nacional.

36. Por lo tanto estimo que debe concluirse que la disposición controvertida es conforme al artículo 30 ya que no produce ningún efecto restrictivo previsible sobre los intercambios (a la luz del principio consagrado por el Tribunal de Justicia en la reciente sentencia de 7 de marzo de 1990, Krantz, C-69/88, Rec. 1990, p. I-583) y de todas maneras porque, aunque se admitiera la existencia de estos efectos —lo que además me parece que debe excluirse absolutamente— se trataría siempre de restricciones que (de conformidad con lo últimamente expresado en la sentencia de 23 de noviembre de 1989, Torfaen Borough Council, C-145/88, Rec. 1989, p. 3851) «no exceden del marco de los efectos propios de una legislación mercantil» *(traducción provisional).*

e) *Régimen de precios*

37. Como ya he subrayado en el examen de la admisibilidad, las imputaciones presentadas por la Comisión en el escrito de réplica deben ser consideradas en mi opinión como totalmente ajenas al ámbito objetivo del presente recurso; por lo tanto, pienso que no debe examinárselas junto con el fondo. En cuanto a la imputación formulada en la letra c) del escrito de interposición de recurso en relación con el régimen de precios, en ningún caso puede ser considerada como una oposición independiente. En lo que atañe finalmente a las imputaciones formuladas en las letras a) y b) del propio recurso, las únicas sobre cuya admisibilidad podría subsistir una mínima duda, por su carácter absolutamente vago y genérico deben considerarse evidentemente como no probadas.

38. A la luz de estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia:

1) Declarar que no procede admitir:

— La imputación relativa a la posibilidad, reservada al Gobierno, de anular la supresión de los derechos de comercialización exclusiva de los productos derivados del petróleo.

— Las imputaciones referidas al régimen de formación de los precios máximos de los productos derivados del petróleo, formuladas en las letras a), b) y c) del recurso.

2) Declarar fundadas:

— Las imputaciones relativas a los derechos exclusivos de importación y de comercialización de los productos derivados del petróleo terminados y semielaborados.

— Las imputaciones relativas a los procedimientos de importación y exportación de los mismos productos.

— La imputación relativa a la obligación de las empresas distribuidoras de adecuarse al régimen de cuotas anuales de comercialización y de presentar planes anuales de abastecimiento.

3) Desestimar el recurso en lo demás.

4) Repartir las costas entre las partes, puesto que ambas han visto desestimadas en parte sus pretensiones.