SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 25 de julio de 1991 *

En los asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Aragonesa de Publicidad Exterior SA,

y

Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña,

y entre

Publivía SAE,

y

Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven;
Secretario: Sra. D. Louterman, administradora principal;

* Lengua de procedimiento: español.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en el asunto C-1/90:

— en nombre de la parte demandante en el litigio principal, por los Sres. Juan Pascual Planas, Joaquín Masramón Fontanals, Abogados, y Jaime Gassó i Espina, Procurador de los Tribunales, de Barcelona;

— en nombre de la parte demandada en el litigio principal, por la Sra. Marta Moix i Puig, Letrado del Servei del Contenciós del Gabinet Jurídic Central de la Generalitat de Cataluña, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. Van Havere, inspecteur en chef — directeur au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Blanca Rodríguez Galindo, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

— en el asunto C-176/90:

— en nombre de la parte demandante en el litigio principal, por los Sres. Eduardo Vivancos Comes y Enrique Vendrell Santiveri, Abogados, y la Sra. Araceli García Gómez, Procuradora de los Tribunales, de Barcelona;

— en nombre de la parte demandada en el litigio principal, por la Sra. Mercè Corretja i Torrens, Letrado del Servei del Contenciós del Gabinet Jurídic Central de la Generalitat de Cataluña, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. Hussein A. Kaya, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Blanca Rodríguez Galindo, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de las partes demandantes en los litigios principales, representadas por los Sres. Juan Pascual Planas, Joaquín Masramón Fontanals, Enrique Vendrell Santiveri y Josep Moltó Darner, Abogados de Barcelona, y de la Comisión de las Comunidades Europeas, formuladas en la vista del 24 de abril de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de junio de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante auto de 7 de noviembre de 1989, recibido en el Tribunal de Justicia el 2 de enero de 1990, rectificado mediante auto de 8 de enero de 1990, recibido en el Tribunal de Justicia el siguiente 5 de febrero, y mediante auto de 29 de noviembre de 1989, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de junio de 1990, rectificado mediante auto de 28 de junio de 1990, recibido en el Tribunal de Justicia el siguiente 12 de julio, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de sendos litigios entre, por una parte, Aragonesa de Publicidad Exterior y, por otra, Publivía, sociedades que explotan carteleras publicitarias, y el Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña.

3 De los autos resulta que estas sociedades fueron sancionadas con multas administrativas por haber infringido los preceptos de la Ley nº 20/85, de 25 de julio de 1985, del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia (DOG nº 572 de 7.8.1985, p. 465), que prohíben la publicidad, en el territorio de esta Comunidad Autónoma, de bebidas alcohólicas de más de 23 grados, en medios de comunicación; en calles y carreteras, salvo las señales indicativas de los centros de producción y venta; en cines, y en los transportes públicos.

4 Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía interpusieron ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sendos recursos contenciosos contra las resoluciones por las que se les impusieron las multas. Ante este órgano jurisdiccional, alegaron, básicamente, que la Ley catalana que servía de fundamento a tales resoluciones era contraria al artículo 30 del Tratado, debido a que, mediante las restricciones de publicidad contenidas en la Ley, afectaba a las posibilidades de comercializar bebidas que, en su mayor parte, proceden de otros Estados miembros.

5 Por consiguiente, el Tribunal Superior de Justicia acordó suspender el procedimiento hasta que este Tribunal de Justicia se pronunciara sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si la Ley de un Estado miembro (o en este caso de un Parlamento de una Comunidad Autónoma de un Estado miembro con competencia, según la legislación interna, para legislar sobre determinadas materias) que prohíbe en el territorio de su competencia la publicidad de bebidas alcohólicas de más de 23 grados en: a) medios de comunicación, b) calles y carreteras, salvo las señales indicativas de los centros de producción y venta, c) cines, d) transportes públicos, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE.

2) Si la respuesta es afirmativa, la primera frase del artículo 36 del Tratado CEE debe ser entendida en el sentido de que un Estado miembro puede legalmente prohibir con carácter parcial la publicidad de bebidas alcohólicas de más de 23 grados en razón a la protección de la salud de las personas de acuerdo con la Ley interna.

3) Si una prohibición por razones de salud pública como la anterior puede constituir un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.»

6 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

7 Mediante estas tres cuestiones prejudiciales, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional desea saber si los artículos 30 y 36 del Tratado CEE son contrarios a una norma, como la Ley cuestionada en el litigio principal, que prohíbe, en determinados casos, la publicidad de bebidas alcohólicas cuya graduación supere los 23 grados.

8 Debe observarse, previamente, que el artículo 30 del Tratado puede aplicarse a medidas adoptadas por cualquiera de las autoridades de los Estados miembros, con independencia de que se trate de autoridades del poder central, de autoridades de un Estado federado o de otras autoridades territoriales.

9 Conforme al artículo 30 del Tratado, «quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente». Según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, constituye una medida de efecto equivalente cualquier medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario.

10 Como este Tribunal de Justicia ha declarado, entre otras, en la sentencia de 7 de marzo de 1990, GB-INNO-BM (C-362/88, Rec. p. I-667), apartado 7, una normativa que limite o prohíba determinadas formas de publicidad y ciertos medios de promoción de ventas, aunque no condicione directamente las importaciones, puede, no obstante, restringir el volumen de éstas al afectar a las posibilidades de comercialización de los productos importados.

11 Por consiguiente, una normativa nacional que, como la debatida en el litigio principal, prohíbe, en determinados lugares, la publicidad de bebidas alcohólicas de graduación superior a 23 grados puede constituir un obstáculo a las importaciones procedentes de otros Estados miembros y debe, pues, ser considerada, en principio, como una medida de efecto equivalente, en el sentido del artículo 30.

12 Ahora bien, en sus observaciones presentadas ante este Tribunal de Justicia, la Comisión afirma que dicha normativa, indistintamente aplicable a los productos nacionales y a los productos importados, debe ser admitida tomando en consideración únicamente el artículo 30, sin que sea preciso referirse, como hace el Tribunal nacional, al artículo 36, porque está justificada por una exigencia imperativa, en concreto, por la protección de la salud pública.

13 Este razonamiento no puede ser acogido. En efecto, la protección de la salud pública figura expresamente entre los motivos de interés general, enumerados en el artículo 36, que permiten exceptuar una restricción a las importaciones de la prohibición establecida en el artículo 30. Por consiguiente, considerando que lo dispuesto en el artículo 36 también es aplicable cuando la medida impugnada sólo restringe las importaciones mientras que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, sólo puede considerarse que concurre una exigencia imperativa a efectos de la interpretación del artículo 30 cuando la medida afecta indistintamente a los productos nacionales y a los productos importados, no tiene sentido intentar determinar si la protección de la salud pública podría también tener el carácter de una exigencia imperativa a los efectos de la aplicación del artículo 30.

14 Por consiguiente, debe determinarse, en primer lugar, si la normativa controvertida, por una parte, puede proteger la salud pública y, por otra parte, es proporcional al objetivo que persigue.

15 Respecto al primer aspecto, basta con observar que, como este Tribunal de Justicia indicó en la sentencia de 10 de julio de 1980, Comisión/Francia (152/78, Rec. p. 2299), apartado 17, la publicidad constituye una incitación al consumo, y que una normativa que limita las posibilidades de hacer publicidad de bebidas alcohólicas, como medio de combatir el alcoholismo, responde a las preocupaciones de la salud pública.

16 Sobre el segundo aspecto, debe recordarse que, en el estado actual del Derecho comunitario, que carece de normas comunes o armonizadas que regulen de manera general la publicidad de bebidas alcohólicas, corresponde a los Estados miembros decidir en qué nivel pretenden asegurar la protección de la salud pública y de qué manera debe alcanzarse este nivel. Ahora bien, sólo pueden hacerlo dentro de los límites trazados por el Tratado y, en concreto, respetando el principio de proporcionalidad.

17 Por una parte, una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, establece una restricción limitada de la libertad de los intercambios, ya que sólo afecta a las bebidas alcohólicas de más de 23 grados. En principio este último criterio no resulta manifiestamente irrazonable para luchar contra el alcoholismo.

18 Por otra parte, la citada medida no incluye ninguna prohibición general de publicidad de estas bebidas y se limita a prohibir ésta en lugares muy concretos, alguno de los cuales, por ejemplo las vías públicas y los cines, precisamente son frecuentados por automovilistas y jóvenes, es decir, por dos grupos de población respecto de los que la lucha contra el alcoholismo presenta una particular importancia. Por consiguiente no puede reprocharse en ningún caso a la medida que sea desproporcionada en relación con la finalidad que indica perseguir.

19 En segundo lugar, para beneficiarse de la exención prevista en el artículo 36, una medida nacional no debe «constituir un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros», según la expresión que utiliza la segunda frase de dicho artículo.

20 Tal como este Tribunal de Justicia declaró en la sentencia de 14 de diciembre de 1979, Henn y Darby (34/79, Rec. p. 3795), apartado 21, la función de esta segunda frase del artículo 36 es impedir que las restricciones de los intercambios fundadas en los motivos indicados en la primera frase se desvíen de su fin y se utilicen para establecer discriminaciones frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o para proteger indirectamente determinadas producciones nacionales.

21 A este respecto, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía alegan que, para determinar el carácter discriminatorio y protector de la medida, no es posible limitarse al hecho de que, formalmente, la Ley catalana no distingue según el origen, nacional o extranjero, de las bebidas de que se trate y consideran que es preciso tener en cuenta que esta Ley se aplica únicamente en el territorio sobre el cual ejerce su competencia el Parlamento de Cataluña.

22 En opinión de los demandantes en el litigio principal, es preciso, pues, comparar, no la situación de los productos importados con la de los productos procedentes de España en su totalidad, sino la situación de los productos importados con la de los productos catalanes. Puesto que la mayor parte de la producción catalana de bebidas alcohólicas corresponde a bebidas con un contenido alcohólico inferior a 23 grados, debe considerarse, en opinión de los demandantes, que la citada medida

tiene un carácter discriminatorio y protector, porque pretende disuadir del consumo de bebidas de elevada graduación alcohólica, perjudicando así a bebidas que, en su mayor parte, no proceden de Cataluña, y porque, por el contrario, no restringe las posibilidades de hacer publicidad de bebidas de menor graduación, protegiendo así las bebidas de origen local.

23 Esta argumentación no puede ser acogida.

24 Es cierto que, cuando tiene un ámbito de aplicación territorial limitado porque sólo se aplica en una parte del territorio nacional, una medida no puede escapar a la calificación de medida discriminatoria o protectora, en el sentido de las normas relativas a la libre circulación de mercancías, por el mero hecho de que afecte tanto a la comercialización de los productos procedentes de las demás partes del territorio nacional, como a la de los productos importados de los demás Estados miembros. Para que pueda ser considerada como discriminatoria o protectora, no es preciso, pues, que dicha medida tenga por efecto favorecer a la totalidad de los productos nacionales o perjudicar sólo a los productos importados y no a los productos nacionales.

25 Ahora bien, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no constituye una discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio intracomunitario. Por una parte, como resulta de los elementos incorporados a los autos, tal normativa no distingue entre los productos según su origen. Las restricciones que establece no afectan a las bebidas alcohólicas de graduación inferior a 23 grados y no producen, pues, efectos restrictivos sobre las importaciones de estas bebidas procedentes de otros Estados miembros. Por lo que se refiere a las bebidas de graduación superior a 23 grados, estas restricciones se imponen tanto a los productos que, aparentemente en cantidades no desdeñables, proceden de la parte del territorio nacional sobre el que se aplican, como a los productos importados de otros Estados miembros. Por otra parte, el hecho de que esta parte del territorio nacional produzca una mayor cantidad de bebidas de graduación inferior a 23 grados que de bebidas de graduación más elevada no basta, por sí solo, para considerar que dicha normativa tenga por objeto establecer una discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio intracomunitario.

26 Procede, pues, responder a las cuestiones prejudiciales que, considerados conjuntamente, los artículos 30 y 36 del Tratado CEE no se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe, en una parte del territorio de un Estado miembro, la publicidad de bebidas alcohólicas de graduación superior a 23 grados, en medios de comunicación, en calles y carreteras, salvo las señales indicativas de los centros de producción y venta, en cines y en transportes públicos, normativa que, aun cuando constituya una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE, puede estar justificada, conforme al artículo 36 del mismo Tratado, por razones de protección de la salud pública, y que, habida cuenta de sus características y de las circunstancias indicadas en los autos, no resulta ser un medio, ni siquiera indirecto, de proteger determinadas producciones locales.

Costas

27 Los gastos efectuados por el Gobierno belga, el Gobierno británico y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña mediante autos de 7 de noviembre de 1989 y de 29 de noviembre de 1989, rectificadas mediante autos de 8 de enero de 1990 y de 28 de junio de 1990, respectivamente, declara:

Considerados conjuntamente, los artículos 30 y 36 del Tratado CEE no se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe, en una parte del territorio de un Estado miembro, la publicidad de bebidas alcohólicas de graduación superior a 23 grados, en medios de comunicación, en calles y carreteras, salvo las señales indicativas de los centros de producción y venta, en cines y en

transportes públicos, normativa que, aun cuando constituya una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE, puede estar justificada, conforme al artículo 36 del mismo Tratado, por razones de protección de la salud pública, y que, habida cuenta de sus características y de las circunstancias indicadas en los autos, no resulta ser un medio, ni siquiera indirecto, de proteger determinadas producciones locales.

Due Mancini O'Higgins Rodríguez Iglesias

Slynn Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de julio de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due