CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 4 de marzo de 1997 *

Indice

La legislación nacional y sus antecedentes ..... I - 5911

La actividad de Systembolaget en la práctica ..... I - 5919

Hechos ..... I - 5925

Cuestiones prejudiciales ..... I - 5926

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia ..... I - 5928

Observaciones generales relativas al artículo 30 del Tratado ..... I - 5930

Observaciones generales sobre el artículo 37 del Tratado ..... I - 5935

El régimen legal sueco de comercio al por menor de bebidas alcohólicas, ¿incurre en las prohibiciones establecidas en los artículos 30 y 37 del Tratado? ..... I - 5937

¿Puede justificarse el régimen con arreglo a las normas del artículo 36 del Tratado? ..... I - 5948

La cuestión relativa al período transitorio y las consecuencias de una incompatibilidad con los artículos 30 y 37 del Tratado ..... I - 5952

Conclusión ..... I - 5952

1. En el presente asunto prejudicial, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre una cuestión relativa a la compatibilidad con los artículos 30 y 37 del Tratado CE del régimen legal sueco del comercio al por menor de bebidas alcohólicas.

La legislación nacional y sus antecedentes

2. En el pasado, el derecho exclusivo de producción y venta de bebidas alcohólicas en Suecia se confirió a dos empresas estatales. V & S Vin & Sprit AB (en lo sucesivo, «V & S») era titular del derecho exclusivo de producción y exportación de bebidas espirituosas, así como de importación de cerveza, vino y bebidas espirituosas. Systembolaget AB (en lo sucesivo, «Systembolaget») poseía el derecho exclusivo de venta al por menor y de venta al por mayor a restaurantes.

3. Tras la entrada en vigor, el 1 de enero de 1994, del Acuerdo EEE entre, entre otros Estados, Suecia y la Comunidad, un órgano jurisdiccional finlandés planteó una cuestión

* Lengua original: danés.

prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la AELC relativa a la compatibilidad con los artículos 11, 13 y 16 del Acuerdo EEE (que, por su contenido, corresponden a los artículos 30, 36 y 37 del Tratado) de un régimen legal que otorga a una empresa monopolística estatal el derecho exclusivo de importación de bebidas alcohólicas de otros Estados miembros del EEE o, por lo que respecta al comercio entre Estados EEE, exige la obtención de una licencia de la empresa monopolística estatal para la importación o comercialización de dichos productos. En su sentencia de 16 de diciembre de 1994, asunto E-1/94, Restamark, [1] el Tribunal de Justicia AELC declaró, en particular, lo siguiente:

«1) El artículo 11 del Acuerdo EEE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una medida nacional que confiere a un monopolio nacional legal el derecho exclusivo de importación de bebidas alcohólicas comprendidas entre los productos a que se refiere el Acuerdo EEE y originarias de las partes contratantes o a la aplicación al comercio en el interior del EEE de disposiciones nacionales que exigen una licencia del monopolio nacional legal para importar y despachar al consumo dichos productos, aun cuando la referida licencia se conceda automáticamente. Por otra parte, no cabe justificar semejantes medidas con arreglo al artículo 13 del Acuerdo EEE por el mero hecho de que se inscriban en el marco de una política en materia de alcoholes destinada a reducir al mínimo los efectos perjudiciales para la salud del consumo de bebidas alcohólicas, objetivo que puede alcanzarse mediante medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías.

2) El artículo 16 del Acuerdo EEE debe interpretarse en el sentido de que significa que, a partir del 1 de enero de 1994, deben adecuarse todos los monopolios nacionales de carácter comercial no comprendidos en el ámbito del Protocolo nº 8 del Acuerdo EEE, de tal modo que se excluya el derecho exclusivo de importación en una parte contratante, desde otras partes contratantes, de los productos incluidos en el monopolio.»

4. En el marco de las negociaciones relativas a la adhesión de Suecia a la Unión Europea, ya antes de que se dictara dicha sentencia había tenido lugar un intercambio de correspondencia entre la Comisión y el Gobierno sueco en relación con los monopolios suecos sobre el alcohol. [2] De dicha correspondencia se desprende que la Comisión, sin perjuicio de la jurisprudencia futura del Tribunal de Justicia y de su función de guardiana del Tratado, no encontró motivo para adoptar, por iniciativa propia, medidas en contra del monopolio del comercio al por menor, por haberse desmantelado los monopolios de producción, comercio al por mayor e importación y estar asegurada la exclusión de toda discriminación contra los productos procedentes de otros Estados miembros. [3]

1 — Véase el *Report of the EFTA Court*, 1 enero 1994-30 junio 1995, p. 17 (traducción no oficial).

2 — Véase el escrito de 20 de diciembre de 1993 dirigido por el Comisario Sr. H. van den Broek al Ministro de Asuntos Europeos Sr. U. Dinkelspiel.

3 — Del acta de una reunión celebrada el 21 de diciembre de 1993 entre Suecia y la Comisión se desprende que la Comisión, entre otras cosas, atribuyó importancia al hecho de que se hubieran publicado las normas relativas a la compra y venta de productos alcohólicos, al carácter objetivo y transparente de las mismas, y a la información facilitada a los consumidores sobre los nuevos productos, que permitía que fueran aceptados por ellos.

El Acta de adhesión no comprende normas especiales relativas al comercio de bebidas alcohólicas. Finlandia y Suecia presentaron una declaración unilateral, [4] de la que se desprende que la conferencia a nivel ministerial fue informada sobre el referido intercambio de correspondencia con la Comisión.

5. Con efecto a partir de la adhesión de Suecia a la Unión Europea el 1 de enero de 1995, se suprimieron los derechos exclusivos de V & S de producción y exportación de bebidas espirituosas y de importación de cerveza, vino y bebidas espirituosas, así como el derecho exclusivo de Systembolaget de venta al por mayor de bebidas alcohólicas a restaurantes.

Simultáneamente, se introdujo un régimen con arreglo al cual los agentes económicos, siempre y cuando hayan obtenido la correspondiente licencia, pueden efectuar la importación y el comercio al por mayor de bebidas alcohólicas, vino y cerveza, así como la reventa de dichos productos a Systembolaget o a los titulares de licencias para el despacho de estas bebidas.

Por el contrario, se mantuvo vigente el derecho exclusivo de venta al por menor de bebidas alcohólicas conferido a Systembolaget.

4 — DO 1994, C 241, p. 398.

6. La mencionada reforma de la normativa sueca en materia de alcohol se efectuó mediante la alkohollag de 16 de diciembre de 1994 [5] (Ley sobre el alcohol; en lo sucesivo, «Ley»), que entró en vigor el 1 de enero de 1995. En la exposición de motivos del proyecto de ley [6] se afirma, entre otras cosas, lo siguiente:

«El consumo excesivo de alcohol provoca importantes problemas sociales, médicos y socioeconómicos. Este es el motivo por el cual Suecia viene aplicando desde hace muchos años una política restrictiva en materia de alcoholes.

Simultáneamente, se están produciendo importantes cambios en el mundo exterior, que inciden en la política hasta ahora aplicada en materia de alcoholes. El Comité competente en materia de política sobre el alcohol —en el marco del estudio del proceso de integración en curso en Europa, y de la intensificación de los intercambios sociales y culturales que cabe esperar— ha llegado a la conclusión de que, en el futuro, será necesaria una firme actuación en el sector del alcohol con el fin de limitar el consumo, reducir el abuso y combatir los daños causados por el alcohol.

La actual política sueca en materia de alcohol descansa en un equilibrio entre impuestos

5 — SFS 1994: 1738.

6 — Véase el proyecto del Gobierno 1994/95: 89; Förslag til alkohollag, pp. 46 y ss.

elevados, restricciones, información/formación de la opinión pública y medidas en el área del tratamiento. Los requisitos para la aplicación de instrumentos de precios como medidas políticas en el sector del alcohol van a cambiar. En consecuencia, deberá procederse a un desplazamiento del centro de gravedad, de tal modo que se otorgue mayor importancia a la información, la formación de la opinión pública y la adopción de medidas en el ámbito de la prevención, con el objetivo de tratar de implantar otros hábitos de consumo de bebidas en nuestro país.

[...]

El rasgo fundamental de la política sueca en materia de alcohol durante todo este siglo ha sido el esfuerzo por reducir el espacio en el que pueden actuar las fuerzas del mercado, es decir, la competencia y el ánimo de lucro privado. Motivo de ello fue la certeza de que la competencia y el ánimo de lucro privado conducen a una comercialización y venta activas y, en consecuencia, a un aumento del consumo. Cuanto mayor sea el número de empresarios interesados en el aumento de las ventas de alcohol, tanto mejor se impondrán las bebidas alcohólicas en la competencia por el dinero de los consumidores. Cuando se trata de un sector cuyo crecimiento no desea la sociedad, los mecanismos del mercado, como la competencia y el ánimo de lucro, no constituyen medios especialmente adecuados.

A juicio del Gobierno, el principio de la limitación del ánimo de lucro privado en el comercio del alcohol continúa teniendo validez y constituye un punto de partida fundamental para la elaboración, por parte del Estado, de las normas relativas a la comercialización de bebidas alcohólicas y las directrices aplicables al comercio al por menor de dichas bebidas. En aquellos sectores en los que deben suprimirse los monopolios del alcohol, a saber, la producción, importación y comercio al por mayor, este principio inspirador cobra un nuevo significado. En el pasado, el principio de la actuación del Estado consistía en mantener el ánimo de lucro privado fuera del ámbito de la venta del alcohol. Actualmente, dicho principio consiste en controlar las fuerzas del mercado mediante un sistema de licencias, vigilancia y sanciones, que será administrado por una nueva autoridad en materia de alcohol.»

7. La Ley se refiere a las «alkoholdrycker» (en lo sucesivo, «bebidas alcohólicas»), concepto que designa, a tenor del artículo 3 del capítulo 1 de la Ley, una bebida cuyo contenido de alcohol es superior al 2,25 % en volumen. Las bebidas a las que se aplica se dividen en «sprit», «vin», «starköl» y «öl». El «sprit» (en lo sucesivo, «bebidas espirituosas») se define en el artículo 2 del capítulo 1 como un líquido con una concentración de alcohol superior al 2,25 % en volumen, excluidos el «vin», el «starköl» y el «öl». Por «vin» (en lo sucesivo, «vino») se entiende, a tenor del artículo 5 del capítulo 1, una bebida fermentada a base de uvas o de otras frutas, con un contenido de alcohol no superior al 22 % en volumen. El «starköl» (en lo sucesivo, «cerveza») es, según el artículo 6 del capítulo 1 de la Ley, una bebida fermentada producida a base de malta y con un contenido de alcohol superior al 3,5 % en volumen. Si la graduación es superior al 2,25 %, pero no superior al 3,5 %, el producto se clasifica como «öl» (en lo sucesivo, «cerveza clara»).

Importación

El artículo 2 del capítulo 4, referente a la importación, tiene el siguiente tenor:

«Unicamente pueden introducir en el territorio nacional bebidas espirituosas, vino y cerveza aquellos que hayan sido autorizados para producir o ejercer el comercio al por mayor de dichos productos [...]»

Durante la vista, en respuesta a una pregunta a este respecto, el Gobierno sueco confirmó que la disposición del artículo 2 del capítulo 4 implica que un productor o intermediario que esté establecido y se dedique, lícitamente, al ejercicio de una actividad en otro Estado miembro únicamente puede vender sus productos en el mercado sueco si la venta se realiza a través de un intermediario con licencia de comercio al por mayor en Suecia, o si el propio productor ha obtenido la licencia de comercio al por mayor de las autoridades suecas y pagado las tasas correspondientes, a las que me referiré posteriormente.

Ni Systembolaget ni los titulares de licencias de despacho pueden importar directamente, sino que están obligados, con arreglo a la Ley, a adquirir los productos a operadores provistos de la licencia sueca de producción o comercio al por mayor.

Licencias de producción y comercio al por mayor

8. Con arreglo a los artículos 1 y 2 del capítulo 2 de la Ley, únicamente los operadores provistos de una licencia especial al efecto (licencia de producción) pueden producir bebidas alcohólicas.

9. Con arreglo al artículo 1 del capítulo 4 de la Ley, se requiere una licencia especial (licencia de comercio al por mayor) para el ejercicio del comercio al por mayor de bebidas espirituosas, vino y cerveza. No obstante, la licencia de producción confiere, automáticamente, el derecho al ejercicio del comercio al por mayor con los productos de que se trata.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del capítulo 4, el titular de una licencia de producción o comercio al por mayor (únicamente) puede vender los productos a Systembolaget, a otros titulares de licencias de fabricación o comercio al por mayor de los mismos productos o a titulares de licencias para el despacho al público de dichos productos.

Tasas devengadas por las licencias

10. El artículo 4 del capítulo 7 se refiere, entre otras cosas, a las licencias. El solicitante debe pagar una tasa con ocasión de la presentación de la solicitud y, además, el titular de una licencia de producción o comercio al por mayor debe abonar una tasa de vigilancia anual destinada a sufragar la vigilancia corriente del respeto de las condiciones de la licencia y de la legislación relativa a los alcoholes. La administración de las licencias y la vigilancia son competencia de la Alkoholinspektion (Inspección del alcohol). Las normas específicas aplicables al efecto están contenidas en el alkoholförordning (Reglamento sobre el alcohol). [7] De conformidad con su artículo 10, la tasa devengada en el momento de la solicitud asciende a 25.000 SKR (aproximadamente 3.000 ECU).

La tasa de vigilancia corriente, prevista en los artículos 13, 14 y 15 del Reglamento sobre el alcohol, se compone de una tasa básica y una tasa complementaria variable. La tasa se calcula en función de determinados tramos de producción, y la tasa total por litro disminuye conforme aumenta el volumen. Por ejemplo, existe una tasa básica de 10.000 SKR (aproximadamente 1.165 ECU), no devengándose ninguna tasa complementaria aplicable al vino en el tramo comprendido entre 0 y 50.000 litros, de tal modo que la tasa de vigilancia total en caso de utilización íntegra del tramo de producción asciende a 0,2 SKR por litro. En el tramo comprendido entre 1.001.000 y 5.000.000 de litros, la tasa básica asciende a 79.000 SKR (aproximadamente 9.200 ECU) y la complementaria a 50 SKR (aproximadamente 5,8 ECU) por cada 1.000 litros, de tal manera que la tasa de vigilancia total, en caso de utilización íntegra del tramo de producción, asciende a 0,056 SKR por litro.

Comercio al por menor

11. El capítulo 5 de la Ley se refiere al comercio al por menor de bebidas espirituosas, vino y cerveza.

El artículo 1 del capítulo 5 tiene el siguiente tenor:

«Para el comercio al por menor de bebidas espirituosas, vino y cerveza existirá una sociedad anónima (sociedad de comercio al por menor) constituida al efecto, que pertenecerá al Estado. [8]

La sociedad de comercio al por menor no podrá importar, exportar ni producir las bebidas mencionadas en el apartado 1.

7 — Véase SFS 1994: 2046, modificado en último lugar mediante SFS 1995: 1215. Mediante la modificación de 1995, en el artículo 18 se estableció que la tasa se liquidará provisionalmente al comienzo de cada año civil, basándose en un volumen de ventas estimado. Al final del año, el titular de la licencia deberá notificar las ventas reales. De la información disponible no se desprende si se efectúa una devolución en caso de que las ventas resulten inferiores a la previsión.

8 — Esta es la sociedad denominada Systembolaget.

La sociedad de comercio al por menor podrá, si dispone de una licencia de comercio al por mayor, vender a los titulares de licencias de despacho al público. [9]

Mediante convenio entre el Estado y la sociedad, se adoptarán disposiciones relativas a la actividad y explotación de la sociedad de comercio al por menor, así como al control especial del Estado.»

En el artículo 2 del capítulo 5 se dispone lo siguiente:

«El comercio al por menor de bebidas espirituosas, vino y cerveza únicamente podrá ser ejercido por la sociedad de comercio al por menor.

La sociedad de comercio al por menor adoptará las decisiones relativas a los puntos de venta ateniéndose a las directrices establecidas en el convenio entre el Estado y la sociedad.»

En el artículo 5 del capítulo 5 se establece que las bebidas espirituosas, el vino y la cerveza que no se almacenen deberán ser suministradas, mediante solicitud, por Systembolaget, salvo que ésta considere que existe algún obstáculo para ello.

Con arreglo al artículo 6 del capítulo 5, las tiendas de comestibles, Systembolaget y los productores titulares de licencias de producción están autorizados para ejercer el comercio al por menor de cerveza clara.

12. En el convenio que se menciona en el artículo 1 del capítulo 5 de la Ley, celebrado entre el Estado y Systembolaget, [10] cuyo único accionista es el Estado, se establece que Systembolaget ejercerá su actividad de tal manera que se prevengan, en la medida de lo posible, los efectos nocivos de índole pública, social y médica asociados al consumo de alcohol.

En el punto 4 del convenio se dispone lo siguiente:

«La composición de la gama de productos de la sociedad deberá efectuarse de tal modo que no se favorezca a los productos nacionales. La selección de productos únicamente

9 — Systembolaget dispone, en efecto, de la licencia para el ejercicio del comercio al por mayor y puede, por tanto, vender a los titulares de licencias de despacho al público. Del informe del Konkurrensverket (Oficina responsable de los asuntos de competencia) de 7 de noviembre de 1996 a la Comisión, relativo a la situación de las bebidas alcohólicas en el mercado sueco (p. 3), se desprende que el mercado de venta a restaurantes de vino y bebidas espirituosas representaba, en 1995, el 7 % del mercado total de vino y bebidas espirituosas, y que Systembolaget era ese año el suministrador dominante (también) en ese mercado.

10 — Véase Tillkännagivande av avtal mellem Systembolaget Aktiebolag och staten; SFS 1994: 2049.

podrá basarse en la apreciación de la calidad del producto, la existencia de riesgos especiales de efectos perjudiciales derivados del mismo, la demanda de los clientes y otras consideraciones comerciales y éticas.

A solicitud de los proveedores de productos que sean rechazados o retirados del surtido de la sociedad, ésta deberá comunicar por escrito los motivos de su decisión. Asimismo, deberá informarse al proveedor acerca de su derecho a interponer un recurso contra las decisiones ante el Alkoholsortimentsnämnd (Comité de surtido de bebidas alcohólicas).

A efectos del presente convenio, por surtido se entiende el incluido en la lista de precios ordinaria de la sociedad.»

Del convenio se desprende asimismo que, en el desempeño de su labor de comercialización, Systembolaget debe actuar de forma imparcial y que, dentro del marco que resulta de las restricciones legales del acceso a la comercialización de productos alcohólicos, debe esforzarse por dar a conocer los nuevos productos a la clientela.

Por último, del convenio resulta que el margen de beneficio de Systembolaget se fijará en función de criterios objetivos, aplicables tanto a los productos nacionales como a los importados, y que incumbe a Systembolaget ejercer el comercio al por menor de conformidad con la Ley, ejercer sus actividades de manera racional y prestar un buen servicio a la clientela, así como asegurar que el Estado obtenga un rendimiento razonable de su inversión, evitando al mismo tiempo un encarecimiento innecesario de los productos.

Licencia de despacho al público de bebidas

13. El capítulo 6 de la Ley se refiere a la licencia de despacho al público. En el artículo 5 del capítulo 6 se dispone lo siguiente: «El titular de una licencia de despacho al público únicamente tiene derecho a adquirir las bebidas espirituosas, vino y cerveza que necesite para su actividad a titulares de licencias de comercio al por mayor de los productos.»

Sanciones

14. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 del capítulo 10 de la Ley, todo aquel que, con dolo o culpa, venda bebidas alcohólicas sin licencia será sancionado con multa o pena de privación de libertad de hasta dos años.

Comercialización

15. La comercialización de bebidas espirituosas, vino, cerveza y cerveza clara se rige por la lag (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (Ley por la que se adoptan determinadas medidas en materia de comercialización de bebidas alcohólicas). [11] En dicha Ley se dispone que la publicidad y las restantes medidas de comercialización no deben ser importunas ni insistentes ni incitar al consumo de bebidas alcohólicas. Asimismo, se establece una prohibición general de la publicidad de productos alcohólicos en televisión, radio, diarios y otras publicaciones periódicas.

La actividad de Systembolaget en la práctica

16. En 1995, Systembolaget y los titulares de licencias de despacho de bebidas vendieron, en total, aproximadamente 336 millones de litros de vino, cerveza y bebidas espirituosas, lo que equivale a 38 litros por habitante. De este volumen, Systembolaget vendió unos 248 millones de litros (30 millones de litros de bebidas espirituosas, 110 millones de litros de vino y 108 millones de litros de cerveza). Las ventas de los titulares de licencias de despacho de bebidas fueron principalmente de cerveza (en total, unos 78 millones de litros), mientras que su cuota de mercado de vino y bebidas espirituosas ascendió aproximadamente al 7 % (equivalente a unos 10 millones de litros). En 1995, Systembolaget fue el suministrador dominante de vino y bebidas espirituosas a los establecimientos de despacho de bebidas. [12]

17. Systembolaget vende su gama de productos a los consumidores a través de 384 tiendas, lo que equivale a una tienda por cada 23.039 habitantes, o a una tienda por cada 1.172 kilómetros cuadrados. En las tiendas, se atiende personalmente al consumidor a través de un mostrador, y se exponen un reducido número de productos. Todas las tiendas están abiertas de lunes a viernes entre las 9.30 y las 18.00 horas. La mayoría de ellas abren también hasta las 19.00 horas los jueves. Todas las tiendas cierran los sábados, domingos y festivos. Además de las tiendas de Systembolaget, existen unos 550 puntos de entrega, tales como, por ejemplo, tiendas de comestibles, en los que pueden pedirse productos del catálogo de Systembolaget para su posterior entrega. Los productos asimismo pueden pedirse a través de 56 líneas de autobuses y 45 rutas de reparto de correo rural.

18. Todas las compras de productos destinados a la venta en Systembolaget se realizan a nivel central. En consecuencia, las distintas

11 — Modificada mediante la lag om ändring af lagen (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (Ley sueca de 20 de diciembre 1994 de modificación de la Ley 1978: 763 por la que se adoptan determinadas medidas en materia de comercialización de bebidas alcohólicas); SFS 1994: 1740.

12 — La mayor parte de estas cifras proceden de las páginas 3 y 4 del informe mencionado en la nota 9. Los restantes se han calculado basándose en esas cifras. Véase, asimismo, la carta de 19 de agosto de 1996 de A. L. Galatius, Primeur Vin AB, en la que indica que la cuota del mercado de vino de los establecimientos de despacho de bebidas era del 6 %.

tiendas no pueden efectuar compras de forma autónoma. A este respecto, en el punto 8.2 del documento Sammanställning av Bestämmelser vid försäljning till Systembolaget (en lo sucesivo, «condiciones de venta y entrega») se desprende, entre otras cosas, lo siguiente: «las tentativas de los productores, proveedores o sus agentes de influir en las ventas mediante contactos con el personal de la sociedad serán perseguidas. Los mayoristas y productores, así como sus agentes, únicamente podrán mantener contacto con las tiendas, por regla general, en relación con suministros de mercancía o en visitas comerciales para la realización de compras privadas. Las visitas de estudio a las tiendas, por ejemplo, conjuntamente con invitados extranjeros, deberán notificarse de antemano al departamento comercial de Systembolaget».

19. Systembolaget adquiere los productos a los agentes económicos provistos de licencia de producción o comercio al por mayor. [13] En total, a 7 de octubre de 1996 se habían concedido 223 licencias de producción y/o de comercio al por mayor de bebidas espirituosas, vino y/o cerveza. [14]

20. Sin embargo, en septiembre de 1996 Systembolaget sólo tenía un total de 149 proveedores.

21. En consecuencia, existen 74 titulares de licencias de producción o comercio al por mayor que no suministran a Systembolaget. Por tanto, bien se trata de empresas que venden a los titulares de licencias de despacho de bebidas en competencia con Systembolaget, que es el proveedor dominante a restaurantes, etc., o bien de titulares de licencias que no realizan ninguna venta, por ejemplo, porque han obtenido la licencia con vistas a poder presentar ofertas a Systembolaget, sin haber logrado que ésta adquiera sus productos. [15]

22. En conjunto, 130 de los proveedores de Systembolaget (87 %) suministraron, en volumen, menos del 1 % de los productos de la sociedad. Habida cuenta de los criterios de cifra de ventas a los que se supedita el mantenimiento en el surtido básico o en el surtido de prueba de Systembolaget (acto seguido me referiré a los distintos surtidos), es de suponer que los productos de dichos proveedores están incluidos, principalmente, en el surtido transitorio y que, por tanto, se venden sólo durante un período breve a través de la red de ventas de Systembolaget, o que figuran en el surtido de pedidos, del que Systembolaget no mantiene existencias. Los elementos obrantes en los autos no permiten sabe en qué medida esos 130 proveedores pueden vender los mismos productos a los titulares de licencias de despacho de bebidas, mercado en el cual, por otra parte,

13 — De una decisión del Gobierno de 5 de octubre de 1995 se desprende que no se requiere que los extranjeros que ejerzan su actividad desde sus países de origen establezcan un centro de actividad permanente en Suecia, como requisito para la obtención de licencias de comercio al por mayor y de importación. No obstante, del censo elaborado el 7 de octubre de 1996 por la Alkoholinspektion se desprende que todos los titulares de licencias de comercio al por mayor son empresas con domicilio en Suecia. Durante la vista, la Comisión declaró que, entre otras medidas, había iniciado una investigación para determinar si se exigía una representación.

14 — Véase el extracto de la relación de empresas titulares de licencias de comercio al por mayor y de producción elaborada por la Alkoholinspektion.

15 — Por lo que respecta a los titulares de licencias de producción, cabe asimismo concebir que exporten sus productos. De los autos se desprende que, efectivamente, algunos de los productos de producción sueca, como, por ejemplo, el vodka Absolut Röd 50 %, no se incluyen en los distintos surtidos de Systembolaget.

compiten con Systembolaget con los productos que ellos mismos pueden vender a esta sociedad. [16]

23. De los 223 titulares de licencias y los 149 proveedores que suministran a Systembolaget restan, por tanto, 19 proveedores. Esos 19 proveedores representan el 8,5 % de los 223 titulares de licencias y el 13 % de los 149 proveedores de Systembolaget. Sin embargo, son estos 19 proveedores quienes, en volumen, suministran más del 99 % de los productos vendidos a Systembolaget. [17] Habida cuenta de los criterios de cifra de ventas antes expuestos, es de suponer que son principal o exclusivamente los productos de estos 19 proveedores los incluidos en el surtido básico de Systembolaget y, por tanto, los ofrecidos de forma permanente.

De estos 19 proveedores que realizan el 99 % de las entregas al monopolio suministrador de la totalidad del mercado minorista sueco, el principal proveedor es la sociedad V & S, perteneciente al Estado, la cual, como ya se ha indicado, era anteriormente titular del monopolio legal de importación y exportación de bebidas espirituosas, vino y cerveza, así como de producción de bebidas espirituosas. En septiembre de 1996, V & S poseía una cuota del 35 % del mercado de vino y del 66,6 % del mercado de bebidas espirituosas. [18]

Durante el mismo período, los 10 principales proveedores de vino y de bebidas espirituosas poseían una cuota del mercado minorista total del 71,8 % en el caso del vino y del 96 % en el caso de las bebidas espirituosas. [19]

Durante el período comprendido entre enero y septiembre de 1996, las bebidas espirituosas y la cerveza de fabricación sueca poseían sendas cuotas de ambos mercados minoristas del 51,3 % y del 83,1 %, respectivamente. [20]

24. El surtido global de Systembolaget puede dividirse en un surtido básico, un surtido de prueba, un surtido transitorio y un surtido de pedidos.

El surtido básico se compone, principalmente, de productos comprendidos en las categorías de precios inferiores y medios. [21] Unicamente unas 35 tiendas tienen en exis-

16 — De los autos se desprende que Systembolaget no se compromete a adquirir un producto determinado al mayorista que es distribuidor oficial del mismo. No obstante, no se sabe si Systembolaget impone obligaciones de exclusividad a los mayoristas, que les prohíben suministrar un producto vendido a Systembolaget a los titulares de licencias de despacho de bebidas, compitiendo con Systembolaget.

17 — Véase el informe citado en la nota 9, p. 3.

18 — Véase el anexo 1c del informe citado en la nota 9, relativo a la situación de las bebidas alcohólicas en el mercado sueco, del que se desprende, además, que los tres mayores fabricantes de cerveza suecos poseen una cuota del 72 % del mercado minorista de cerveza.

19 — Véase el anexo 1c del informe citado en la nota 9.

20 — Véanse las tablas 2A y 2D del informe citado en la nota 9.

21 — Véase el punto 2.2.1 de las condiciones de venta y entrega.

tencias la totalidad del surtido básico, si bien los productos del mismo pueden pedirse en todas las tiendas. El surtido de prueba contiene algunos de los productos que no se adquieren inmediatamente para el surtido básico. Como se desprende de lo expuesto en los puntos 30 y 31 de estas conclusiones, un oferente puede, si Systembolaget rechaza la oferta que ha presentado, solicitar que el producto sea sometido a un proceso de prueba especial concluido el cual puede integrarse en el surtido de prueba y, posteriormente, si se cumplen determinados requisitos cuantitativos, en el surtido básico.

De conformidad con lo dispuesto en el punto 2.2.1 de las condiciones de venta y entrega, el surtido transitorio reúne «[...] las marcas de disponibilidad limitada, a menudo sólo durante uno o dos meses, por ejemplo de vinos con indicación de la añada, de bebidas de temporada o de tipos de mercancías para las cuales la clientela reclama una oferta variada».

El surtido de pedidos comprende productos que Systembolaget no tiene en existencias, sino que son almacenados por los operadores titulares de licencias de comercio al por mayor. Los productos de este surtido figuran en una lista de precios especial. Las mercancías pedidas son entregadas a continuación en el punto de venta en el que se ha realizado el pedido. Por último, existe un servicio de importación, en el marco del cual Systembolaget importa, a solicitud de un consumidor, un determinado producto que no se encuentra en los surtidos antes mencionados. El pedido debe referirse a una caja entera o, si se trata de cerveza, a diez cajas. El comprador paga los gastos de manipulación, transporte e impuestos. De los autos no se deduce si esta alternativa de pedido se utiliza de forma significativa en la práctica.

25. Los surtidos básico, de prueba y transitorio figuran en una lista de precios global, que se publica unas siete veces al año. Esta lista se destina, por una parte, a los consumidores, quienes pueden solicitarla en las tiendas y, por otra, se envía a los 9.000 restaurantes y otros puntos de despacho de bebidas, alcohólicas titulares de licencias de despacho al público, que pueden asimismo adquirir sus bebidas alcohólicas a Systembolaget. Los consumidores pueden abonarse a la lista de precios, por un coste de 100 SKR al año (aproximadamente 11,65 ECU). Por otra parte, en cada tienda existe una lista de los productos almacenados en la misma.

26. Systembolaget elabora un plan de compras anual, que se revisa trimestralmente. Las compras son efectuadas mediante una solicitud dirigida a los titulares de licencias de producción y de comercio al por mayor para que presenten ofertas de entrega de productos de un tipo determinado y, eventualmente, de una determinada región de producción, [22] por ejemplo: Beaujolais, tinto, Fleurie; Italia, tinto, vino nobile; Rioja, tinto, reserva. No pueden presentar ofertas los operadores que no disponen de licencia de producción o de comercio al por mayor.

22 — Véase el punto 2.3.2 de las condiciones de venta y entrega, así como el programa de productos de Systembolaget para 1997.

27. Las ofertas recibidas son examinadas, en primer lugar, por los responsables de compras de Systembolaget, que evalúan el precio, las experiencias anteriores con la región de producción y el tipo de productos de que se trata. Este primer examen conduce al rechazo de, aproximadamente, la mitad de los productos ofrecidos.

28. A continuación, la mitad restante es objeto de una cata a ciegas efectuada por empleados de Systembolaget. Los productos que obtienen mayor puntuación en cada categoría son integrados, acto seguido, en el surtido básico o el surtido transitorio.

29. Para que un producto pueda permanecer en el surtido básico, las ventas del mismo deben alcanzar, durante cada período de 52 semanas, un importe mínimo expresado, por un lado, en términos de cuota de mercado y, por otro, en términos de volumen, o de lo contrario será excluido del surtido (descatalogado). [23] En el caso del vino, los umbrales actualmente vigentes son un volumen mínimo de 27.000 litros, correspondiente a 36.000 botellas, y una cuota de mercado del 0,5 % (vino tinto) y del 1 % (vino blanco) en una de las categorías de precios siguientes: 1) menos de 60 SKR (menos de 7,1 ECU); 2) 60-79 SKR (7,1-9,3 ECU); 3) 80-119 SKR (9,4-14,1 ECU), y 4) 120 SKR o superior (14,2 ECU o superior).

30. Si un producto no se integra en el surtido básico, el titular de licencia que haya presentado la oferta tiene la posibilidad, en los dos meses siguientes a contar desde la denegación, de solicitar la aceptación del producto para su venta con carácter de prueba. [24] A continuación, se realiza una cata del producto conjuntamente con otros productos para los que se ha solicitado la inclusión en la misma categoría y de la misma banda de precios, por un panel de 13 consumidores, elegidos de una lista de unos 400 consumidores previamente seleccionados por Jordbrukets provkök, entidad perteneciente a sindicatos agrícolas.

Como ejemplo del desarrollo de una de estas catas, cabe citar la degustación de un Riesling Kaefferkopf (sin indicación de la añada y bodega) efectuada el 24 de septiembre de 1996 por 9 mujeres y 4 hombres que, según el acta, compran y beben a menudo vinos blancos secos de precios próximos a 100 SKR. A resultas de dicha cata, se realizaron, entre otras, las siguientes observaciones: «color rubio, claro, aroma fino, muy bueno»; «fresco y ligero, gusto afrutado, aroma floral»; «excelente»; «agradable, aroma afrutado, gusto medio, no añadiría nada»; «escasa personalidad». Este vino, que los enólogos clasifican entre los mejores de Alsacia, [25] obtuvo las calificaciones 8-5 a raíz de la cata.

23 — Véase el punto 2.3.4 de las condiciones de venta y entrega, y el anexo 2: C Sortimentsutvärdning — Regelverk, reproducido en el anexo 4b del informe citado en la nota 9; véanse las pp. 5 y ss. de dicho informe.

24 — Véase el punto 2.5.1 de las condiciones de venta y entrega.

25 — El Kaefferkopf d' Ammerschwihr, Alsacia, Francia, fue clasificado en 1983 «Grand cru»; véase Raymond Dumay, *Guide du Vin*, p. 98. Los vinos de esta zona no sólo son conocidos sino también muy apreciados; véase Hugh Johnson, *Wine'97*, p. 60.

31. Si el producto obtiene una mayoría de votos positivos, se integra en el denominado surtido de prueba, que figura en la lista de precios global de Systembolaget. En la lista de precios no se indica que se trata de un producto de prueba. No obstante, sólo un reducido número de tiendas de prueba especiales tienen existencias de los productos de prueba. [26] Si las ventas del producto alcanzan, durante un período de veintiséis semanas, un determinado umbral que, para el vino, es de un volumen mínimo de 13.500 litros, correspondiente a 18.000 botellas, y una cuota de mercado en la categoría de precio de que se trate del 0,5 % para el vino tinto y del 1 % para el blanco, el producto pasa al surtido básico, quedando sometido a los requisitos de cifra de ventas mencionados en el punto 29 de estas conclusiones. Los criterios aplicables durante el período de prueba son pues, en realidad, idénticos a los aplicables al surtido básico, si bien la duración del período de venta equivale a la mitad, a seis meses, con la correspondiente reducción de los criterios de volumen de ventas, y la única diferencia estriba en que tan sólo un reducido número de tiendas mantienen existencias de los productos de prueba. Si las ventas de prueba no alcanzan los umbrales mínimos antes mencionados, se procede a la descatalogación del producto y las existencias sobrantes se devuelven al titular de la licencia, por cuenta del mismo. [27]

32. De la página 8 del informe de Konkurrensverket [28] se desprende que los umbrales que se tienen en cuenta para la descatalogación no son absolutamente decisivos, ya que, en la práctica, se tienen en cuenta, en cierta medida, las circunstancias concretas. Por ejemplo, se toma en consideración la evolución de las ventas del producto, de tal modo que, en función de las circunstancias, el producto podrá incluirse en el surtido básico aun cuando sus ventas sean inferiores a los umbrales mínimos, al igual que podrá prorrogarse el período de venta.

33. El punto 2.3.4 de las condiciones de venta y entrega establece, en particular, lo siguiente:

«Tras la descatalogación del surtido básico o del surtido de prueba, un producto no puede ser objeto de un nuevo examen hasta después de transcurridos dos años.»

34. Los nuevos productos son presentados en «Vare Nytt», que se publica una vez al mes. La suscripción a la lista de precios comprende igualmente dicha publicación, en la que se reproduce cada nuevo producto, acompañado de una breve descripción de su gusto, recomendaciones para el consumo del mismo y una breve descripción de la zona y bodega de producción.

35. La lista de precios de octubre de 1995 comprendía 2.454 productos, de los cuales 1.584 eran vinos (660 vinos tintos, 748 vinos blancos, 52 vinos rosados y 124 vinos espumosos, de ellos, 50 «champagnes»).

26 — Según el punto 2.5.2 de las condiciones de venta y entrega, existen dos grupos de tiendas de prueba, integrados por treinta tiendas cada uno, repartidas por todo el territorio nacional. Cada grupo representa aproximadamente el 20 % de las ventas totales.

27 — Véase el informe de Konkurrensverket, citado en la nota 9, p. 6.

28 — Véase la nota 9.

Estos 2.454 productos se distribuían de la forma siguiente: 1.288 productos formaban el surtido básico, 930, el surtido transitorio, y 236, el surtido de prueba.

36. Durante los ocho primeros meses de 1996, Systembolaget recibió 12.576 ofertas. [29] El examen de 5.159 de estas ofertas no había concluido aún el 7 de noviembre de 1996, fecha en que el Konkurrensverket sueco presentó su informe sobre la situación del mercado sueco del alcohol. Es de suponer que de las 7.417 ofertas cuyo examen había concluido, 3.608 (aproximadamente el 49 % de las ofertas examinadas) fueron rechazadas en el marco del examen preliminar, dado que consta que sólo 3.809 de estas ofertas (aproximadamente el 51 % de las ofertas examinadas) pasaron a la fase de cata. De las 3.809 ofertas objeto de cata, 2.700 (70 % de las ofertas objeto de cata y 36 % de las ofertas examinadas) fueron rechazadas. Las 908 ofertas restantes (12 % de las ofertas examinadas) fueron aceptadas por Systembolaget, procediéndose a la adquisición de los productos a los que se referían para el surtido básico, el surtido de prueba o el surtido transitorio.

En total, por tanto, 6.509 ofertas, es decir, el 88 % de las 7.417 ofertas examinadas a la fecha de referencia, fueron rechazadas por Systembolaget.

El material disponible no permite comprobar si las ofertas presentadas por la sociedad estatal V & S son rechazadas en igual medida que las de los restantes titulares de licencias de comercio al por mayor.

37. Los cuatro principales países suministradores de vino durante los ocho primeros meses de 1996 fueron España (30,8 %), Italia (12,9 %), Alemania (10,7 %) y Francia (9,6 %). [30]

Hechos

38. A comienzos de 1994, el Sr. Harry Franzén, entonces titular de una tienda de comestibles en Röstånga, adquirió en Dinamarca un cierto número de litros de vino, que importó a Suecia. Tras haber vendido la mayor parte de este vino en su tienda el 7 de abril de 1994, vendió de nuevo vino en ese establecimiento el 1 de enero de 1995, es decir, el primer día en que Suecia fue miembro de la Unión Europea. Parte de ese vino había sido adquirido a Systembolaget, y el resto procedía de una partida anteriormente importada por el propio Sr. Franzén de Dinamarca.

39. El Ministerio Público presentó una querella contra el Sr. Franzén por venta y posesión ilícitas de bebidas alcohólicas. En

29 — Véase el informe del Konkurrensverket, citado en la nota 9, p. 5.

30 — Véase la tabla 2B del informe citado en la nota 9.

concreto, le acusó de haber vendido 20 botellas de vino y 5 litros de vino en cartones, y de haber poseído otras 12 botellas de vino y 1 litro de vino en cartón, en contra de lo dispuesto en el artículo 1 del capítulo 3 y en los artículos 2 y 5 del capítulo 10 de la Ley sueca sobre el alcohol.

40. El Sr. Franzén negó su culpabilidad y, en particular, alegó que la acusación, por lo que respecta a las ventas que efectuó el 1 de enero de 1995, se basaba en una legislación contraria al artículo 30 del Tratado, que prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación así como todas las medidas de efecto equivalente, y al artículo 37 del mismo, que dispone que los Estados miembros adecuarán los monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado.

Cuestiones prejudiciales

41. Mediante resolución de 14 de junio de 1995, el Landskrona tingsrätt decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) Un monopolio legal como el de Systembolaget, ¿es compatible con el artículo 30 del Tratado de Roma?

2) Un monopolio legal como el de Systembolaget, ¿vulnera el artículo 37 del Tratado de Roma y, en tal caso, debe ponerse fin a dicho monopolio o es posible adecuarlo?

3) Si un monopolio como el de Systembolaget fuera declarado contrario al artículo 37, ¿existe algún período transitorio o debería haberse disuelto la sociedad o efectuado la adecuación antes del 1 de enero de 1995?»

42. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente indicó lo siguiente:

«Con motivo del examen de la querella se ha suscitado la cuestión de si se puede ser condenado por haber vulnerado una norma que es contraria al Derecho comunitario. La Ley sobre alcohol está estructurada de tal manera que en ella se establece una prohibición fundamental de la venta de bebidas alcohólicas. En lo que atañe al comercio al por menor, existe una excepción a esta prohibición, que confiere a Systembolaget el derecho exclusivo a vender dichas mercancías. Ciertamente, puede afirmarse que aun cuando la posición monopolística de Systembolaget fuese declarada contraria al Derecho comunitario, ello no implicaría un derecho de todos los ciudadanos de vender bebidas alcohólicas donde quiera que lo deseen, puesto que subsistiría la prohibición fundamental de venta. No obstante, el legislador nunca tuvo la

intención de prohibir totalmente la venta al por menor de bebidas alcohólicas, sino que su intención era conferir a Systembolaget el derecho exclusivo de efectuar dicha venta.

Para poder resolver el asunto es necesario, a juicio del tingsrätt, apreciar si la posición monopolística de Systembolaget es contraria al Derecho comunitario.»

De ello se desprende que existe un estrecho vínculo entre la prohibición legal de venta de bebidas alcohólicas y el monopolio otorgado a Systembolaget, de tal modo que el órgano jurisdiccional *a quo* consideró necesario, para pronunciarse sobre el asunto principal, dilucidar si el monopolio de Systembolaget es contrario al Derecho comunitario.

43. El órgano jurisdiccional remitente describió asimismo las características del monopolio, tal como se desprenden de la Ley y del convenio celebrado entre el Estado y Systembolaget, de conformidad con la exposición realizada anteriormente en estas conclusiones. De dicha descripción se desprende que Systembolaget tiene por objeto limitar la venta de bebidas alcohólicas. Se trata de un sistema centralizado, en el que una única empresa posee y explota todos los puntos de venta, adoptando ella misma las decisiones relativas a las compras y a la comercialización. Este vínculo legal entre Systembolaget y los puntos de venta implica que constituyen un todo indivisible. Para responder a las cuestiones remitidas, es pues necesario, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, examinar el régimen en su conjunto y no sólo en lo que respecta a los distintos puntos de venta.

44. Mediante las cuestiones planteadas, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en realidad, si procede interpretar las disposiciones de los artículos 30 y 37 del Tratado en el sentido de que se oponen a un régimen legal de venta al por menor de bebidas alcohólicas como el descrito. La respuesta a dichas cuestiones implica, en su caso, examinar si se aplica un período transitorio para Suecia como el contemplado en el artículo 37 del Tratado y si el régimen puede justificarse a la luz del artículo 36, por razones de protección de la salud y vida de las personas.

45. Por el modo en que formula las cuestiones, parece ser que el órgano jurisdiccional remitente solicita asimismo al Tribunal de Justicia que examine si el régimen nacional de que se trata debe, en su caso, suprimirse, o si es posible adecuarlo. A este respecto, deseo subrayar que en el marco del procedimiento de cooperación con arreglo al artículo 177 del Tratado, el Tribunal únicamente es competente para pronunciarse sobre la interpretación del Derecho comunitario y facilitar al órgano jurisdiccional nacional, en lo que respecta al litigio concreto, las indicaciones que puedan permitirle pronunciarse sobre si el régimen nacional es contrario al Derecho comunitario y debe, por tanto, quedar inaplicado. Procede señalar que, según jurisprudencia reiterada, tanto el artículo 30 como el artículo 37 del Tratado tienen efecto

directo, [31] por lo que incumbe al órgano jurisdiccional nacional no aplicar cualquier disposición nacional incompatible con dichos artículos.

46. Estimo que procede examinar conjuntamente las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. Acto seguido, en primer lugar, resumiré las observaciones planteadas ante el Tribunal de Justicia. A continuación examinaré, de forma más general, el contenido de las disposiciones de los artículos 30 y 37 del Tratado, antes de definir mi postura sobre la cuestión de si el régimen legal nacional de venta al por menor de bebidas alcohólicas antes descrito es compatible con dichas disposiciones y puede, en su caso, justificarse a la luz de las normas del artículo 36 del Tratado. Por último, formularé algunas observaciones relativas a la existencia de un período transitorio y al efecto de una eventual incompatibilidad con los artículos 30 y 37 del Tratado.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

47. El Sr. Franzén sostuvo que la Ley es, en diversos puntos, contraria al artículo 30 del Tratado. En primer lugar, constituye un obstáculo al acceso de los productos importados al mercado sueco. Systembolaget es el único canal de venta a los consumidores. La limitación del número de tiendas, que en su mayoría sólo mantienen en existencias una reducida parte del surtido total, los umbrales mínimos de cuota de mercado y cantidad, el procedimiento de selección subjetivo y no transparente así como la exigencia de una licencia de comercio al por mayor impuesta por la Ley a los exportadores de otros Estados miembros que deseen acceder al mercado sueco, en conjunto, contribuyen a dificultar el acceso al mercado sueco de los productos de otros Estados miembros.

La Ley es, asimismo, contraria al artículo 37 del Tratado. Dicha disposición tiene por objeto asegurar que no se eluda la prohibición establecida en el artículo 30 mediante monopolios nacionales de carácter comercial.

Por último, el Sr. Franzén alegó que las restricciones de la libre circulación de mercancías resultantes del monopolio legal conferido a Systembolaget no pueden considerarse justificadas por el artículo 36 del Tratado. En opinión del Sr. Franzén, ciertamente, es legítimo tratar de limitar el consumo de alcohol, pero Systembolaget no es el instrumento adecuado para ello. Por el contrario, el monopolio provoca un aumento del consumo de las llamadas bebidas espirituosas destiladas a domicilio, de producción ilegal, que entrañan una mayor amenaza para la salud. El consumo oficial de alcohol en Suecia, que asciende a 5,3 litros de alcohol puro por habitante (1993), es muy inferior a la cifra correspondiente de, por ejemplo, Dinamarca, de 10 litros por habitante. No obstante, debe añadirse el consumo clandestino,

31 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli y Volpi (74/76, Rec. p. 557), y de 17 de febrero de 1976, Rewe (45/75, Rec. p. 181).

que comprende, por una parte, importaciones privadas y, por otra, bebidas alcohólicas destiladas ilegalmente a domicilio, y equivale aproximadamente al 40 % del consumo registrado. Por otro lado, el monopolio es, en su opinión, contrario al principio de proporcionalidad, dado que existen medidas menos restrictivas, a saber, un sistema de licencias a operadores privados, que permitirían reducir las ventas. En la medida en que se aplica al artículo 37 del Tratado, en opinión del Sr. Franzén, el artículo 36 del Tratado tampoco puede justificar una excepción a dicho artículo 37.

48. El Gobierno sueco, apoyado por el Gobierno finlandés y el Gobierno noruego, que interviene en el procedimiento de conformidad con el artículo 20 del Reglamento de Procedimiento en calidad de Estado miembro del EEE, alegó que los artículos 30 y 37 del Tratado no se oponen a un régimen como el sueco, dado que está asegurada la exclusión de toda discriminación, de hecho o de Derecho, entre los productos importados y los productos nacionales. Este requisito se cumple. El monopolio nacional de comercio al por menor es un elemento esencial de la política sueca en materia de alcohol, destinada a limitar la venta y, por tanto, el consumo de bebidas alcohólicas.

En opinión de los Gobiernos sueco, finlandés y noruego, un régimen como el sueco debe considerarse, en todo caso, justificado por las razones de protección de la salud pública a que se refieren las disposiciones del artículo 36 del Tratado, por las que se establecen excepciones.

49. El Gobierno francés señaló que un monopolio de comercio al por menor que no impide el acceso al mercado de los productos importados ni obstaculiza dicho acceso en mayor medida que a los productos nacionales no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado. Para apreciar este extremo, procede, en opinión del Gobierno francés, tener en cuenta criterios como: el número de puntos de venta, el horario de apertura, la gama de productos ofrecidos por el monopolio, la difusión de los mismos en las tiendas y la comercialización por parte del monopolio de productos competitidores. Un monopolio de comercio al por menor que no entrañe discriminación en contra de los productos procedentes de otros Estados miembros ni obstaculice el acceso de los mismos al mercado es compatible con el artículo 37 del Tratado.

50. La Comisión mantuvo el punto de vista que había expresado durante las negociaciones mantenidas con el Gobierno sueco en relación con la adhesión, si bien, en la vista, señaló que había enviado al Gobierno sueco un escrito de requerimiento en el que cuestionaba la compatibilidad con el artículo 30 de un supuesto requisito de representación, de la tasa adeudada con ocasión de la solicitud, de un requisito de licencia de importación impuesto a los titulares de licencias de despacho de bebidas y, por último, de una prohibición de envío de bebidas alcohólicas a Suecia, desde otro Estado miembro, con carácter de obsequio.

Observaciones generales relativas al artículo 30 del Tratado

51. El artículo 30 del Tratado prohíbe, entre los Estados miembros, las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

52. Según una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, toda medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente el comercio intracomunitario debe considerarse como medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas. [32]

53. Según una jurisprudencia reiterada, esta condición la cumplen los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, a falta de armonización de las legislaciones, de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías (como los relativos a su denominación, forma, dimensiones, peso, composición, presentación, etiquetado, acondicionamiento), aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, siempre que esta aplicación no pueda ser justificada por un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías. [33] De la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentrale, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), se desprende que dicha jurisprudencia se basa en el principio del reconocimiento mutuo. Los productos legalmente fabricados en un Estado miembro deben, en principio, poder comercializarse en los otros Estados miembros sin tener que satisfacer las prescripciones vigentes en dichos Estados miembros.

54. En la sentencia Keck y Mithouard, [34] este Tribunal declaró que la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no es susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros.

55. Sobre la base de esta jurisprudencia, este Tribunal, en particular, ha admitido que las disposiciones nacionales siguientes eran disposiciones relativas a determinadas modalidades de venta no comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 30, salvo

32 — Véanse las sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), y de 26 de noviembre de 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039), apartado 15.

33 — Véanse las sentencias de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 15, y de 2 de febrero de 1994, (C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Rec. p. I-317), apartado 13.

34 — Véase la sentencia de 24 de noviembre de 1993, citada en la nota 33, apartados 16 y 17.

que debiera considerarse que tienen un efecto discriminatorio en contra de los productos de otros Estados miembros: disposiciones relativas al horario de apertura del comercio; [35] una prohibición impuesta a las farmacias de hacer publicidad, fuera de las oficinas de farmacia, de productos habitualmente vendidos en ellas; [36] una prohibición de la publicidad televisiva en el sector de la distribución; [37] una prohibición de la comercialización fuera de las farmacias de leches transformadas para la primera infancia [38] y una prohibición de la venta de tabacos por operadores distintos de los minoristas titulares de una autorización especial. [39]

56. A la luz de las observaciones presentadas en el presente asunto, cabría preguntarse si el artículo 30 ha quedado reducido a una disposición contra la discriminación.

No obstante, a mi juicio, no puede interpretarse de este modo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Semejante interpretación del artículo 30 reduciría, en realidad, dicha disposición a una mera reiteración de la prohibición general de las discriminaciones contenida en el artículo 6 del Tratado, lo que no sería conforme con el tenor del artículo 30, que se refiere a medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación. Dicha interpretación socavaría de forma decisiva esta disposición, que ha constituido hasta ahora una de las piedras angulares de la integración europea.

57. En mi opinión, en realidad, la sentencia Keck y Mithouard no tuvo un alcance especialmente amplio; se limitó a precisar que el objeto del artículo 30 es prohibir los obstáculos a la libre circulación de mercancías en todo el mercado común, y asegurar, así, a los productos de un Estado miembro el acceso al mercado de los restantes Estados miembros. En cambio, el artículo 30 no tiene por objeto prohibir a los Estados miembros adoptar una normativa comercial general aplicable a los operadores del Estado miembro interesado, siempre y cuando dicha normativa no obstaculice ni dificulte el acceso al mercado de los productos de otros Estados miembros, lo que puede suceder cuando el Estado miembro discrimina entre los productos de los otros Estados miembros y los nacionales. En este sentido, el Tribunal de Justicia afirmó expresamente en la sentencia Keck y Mithouard y en la jurisprudencia posterior que la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta en el Estado de importación no puede obstaculizar los intercambios entre los Estados miembros, ya que no cabe considerar que su aplicación a los productos de otros Estados miembros impida el

35 — Véanse las sentencias de 20 de junio de 1996, Semeraro Casa Uno y otros (asuntos acumulados C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 y C-332/94, Rec. p. I-2975), y de 2 de junio de 1994, Tankstation 't Heukske y Boermans (C-401/92 y C-402/92, Rec. p. I-2199).

36 — Véase la sentencia de 15 de diciembre de 1993, Hünermund y otros (C-292/92, Rec. p. I-6787).

37 — Véase la sentencia de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179).

38 — Véase la sentencia de 29 de junio de 1995, Comisión/Grecia (C-391/92, Rec. p. I-1621).

39 — Véase la sentencia de 14 de diciembre de 1995, Banchero (C-387/93, Rec. p. I-4663).

acceso de dichos productos al Estado miembro de importación o lo dificulte en menor medida que dificulta en el de los productos nacionales. [40]

58. En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, lo que importa es determinar si la medida de que se trata puede obstaculizar el comercio entre los Estados miembros. La fórmula «*ciertas* modalidades de venta», [41] empleada en el apartado 16 de la sentencia Keck y Mithouard, corrobora esta tesis al indicar que ciertas otras disposiciones relativas a las modalidades de venta podrían estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 aun cuando no entrañen discriminación en contra de los productos de otros Estados miembros.

59. Esta interpretación del artículo 30, en virtud de la cual dicha disposición está destinada a garantizar el acceso al mercado de los productos de otros Estados miembros, es asimismo conforme con la jurisprudencia más reciente de este Tribunal. Así, en la sentencia dictada en el asunto C-391/92, Comisión/Grecia (asunto «leches maternizadas»), [42] referente a una normativa griega en virtud de la cual se reservaba a las farmacias la venta de leches transformadas para la primera infancia, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 20, que la normativa helénica no hacía sino limitar los lugares de distribución de los productos afectados regulando su comercialización, *sin impedir, no obstante, el acceso al mercado* de productos procedentes de otros Estados miembros o desfavorecerlos específicamente.

60. Del mismo modo, en el apartado 44 de la sentencia Banchero, [43] el Tribunal de Justicia declaró que una legislación italiana que reserva la venta al por menor de labores del tabaco a distribuidores autorizados, *pero que no obstaculiza, a causa de ello, el acceso al mercado nacional a los productos procedentes de otros Estados miembros* ni entorpece dicho acceso a la red de distribución con más dificultades que las impuestas a los productos nacionales, no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

El Tribunal de Justicia entendió que la legislación sobre la que debía pronunciarse no tenía tal efecto restrictivo de los intercambios, considerando que prueba de ello era el hecho de que los minoristas, que eran aproximadamente 76.000, podían decidir libremente el abastecimiento de sus expendedurías en función del estado del mercado y, en consecuencia, la referida legislación no conducía, de hecho o de Derecho, a una centralización de las compras.

Es obligado entender esta sentencia en el sentido de que el Tribunal partió de la base

40 — Este motivo para excluir del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado las disposiciones relativas a ciertas modalidades de venta fue expresado de la forma más clara, a mi juicio, en la sentencia de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments (C-384/93, Rec. p. I-1141), apartado 38. Véase, también, el apartado 17 de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada.

41 — La fórmula empleada en la versión francesa de la sentencia Keck y Mithouard parece dar a entender de manera más precisa que algunas otras disposiciones relativas a las modalidades de venta pudieran ser contrarias al artículo 30 del Tratado aun cuando no entrañen una discriminación en contra de los productos de otros Estados miembros.

42 — Véase la sentencia de 29 de junio de 1995, citada en la nota 38.

43 — Citada en la nota 39.

de que semejante centralización de hecho o de Derecho hubiera determinado la inclusión de dicha legislación en el ámbito de aplicación del artículo 30. Las críticas vertidas por la doctrina contra la sentencia Banchero [44] parecen pasar por alto que la conclusión de la sentencia se deriva exclusivamente de esta apreciación del valor probatorio de los elementos de los autos en cuanto a los efectos prácticos de la legislación y que, por tanto, debe suponerse que el Tribunal declaró en su sentencia que una centralización, de hecho o de Derecho, del comercio puede obstaculizar el comercio entre los Estados miembros y, en su caso, está incursa en la prohibición del artículo 30 del Tratado. [45]

61. Dicha interpretación se confirma mediante una comparación entre las decisiones en el asunto «leches maternizadas» y el asunto Banchero, por un lado, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, por otro. [46] En esta última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa de un Estado miembro que obliga a los agentes económicos privados que importan en su territorio dosis de semen bovino procedente de otro Estado miembro a depositarlas, pagando un precio, en un centro autorizado que sea titular de una concesión exclusiva en materia de almacenamiento de semen y de inseminación, *constituye un obstáculo para las importaciones a efectos del artículo 30, ya que dicha exigencia, debido a que se aplica a la fase inmediatamente posterior a la importación y que impone una carga económica a los importadores, se caracteriza por restringir el volumen de las importaciones.* Lo determinante, por tanto, no era la comparación con la situación de los productos nacionales similares sino, en cambio, el hecho de que la normativa podía restringir las importaciones.

62. En su jurisprudencia reciente, el Tribunal de Justicia ha aplicado una interpretación uniforme de las diferentes disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (véase, en particular, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard). [47] La corrección de la interpretación del artículo 30 que acabo de adoptar puede, por tanto, comprobarse asimismo mediante un examen de la jurisprudencia más reciente de este Tribunal relativa a la libre circulación de personas y a la libre prestación de servicios.

63. En el asunto Bosman, [48] el Tribunal de Justicia hubo de pronunciarse sobre la cuestión de la aplicabilidad del artículo 48 del Tratado, relativo a la libre circulación de los trabajadores, al sistema de transferencias de las federaciones de fútbol, en virtud del cual los cambios de club estaban supeditados al pago de indemnizaciones de transferencia por el nuevo club. En el apartado 103 de la sentencia, el Tribunal declaró que si bien las normas de que se trata se aplicaban también

44 — Véase F. L., *Juris-classeur, Europe*, 1996, p. 15, y Berr, C. J.: *Journal du droit international*, 2 1996, p. 495.

45 — A este respecto, véanse mis conclusiones sobre aquel asunto, en las que estimé — a diferencia del Tribunal— que había quedado suficientemente demostrado que existía de hecho, si no de Derecho, dicha centralización del comercio y consideré que, por consiguiente, la legislación estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

46 — Asunto C-323/93, Rec. p. I-5077, apartado 29.

47 — Asunto C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 37.

48 — Sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921).

a las transferencias entre clubes en el seno del mismo Estado miembro, no era menos cierto que condicionaban directamente el acceso de los jugadores al mercado de trabajo en los demás Estados miembros y podían, de ese modo, obstaculizar la libre circulación de los trabajadores. No cabía, pues, asimilar las normas sobre las transferencias a las normativas relativas a las modalidades de venta de las mercancías que la sentencia Keck y Mithouard consideró excluidas del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

64. El asunto Alpine Investments [49] versaba sobre la cuestión de la aplicabilidad del artículo 59 del Tratado, relativo a la libre prestación de servicios, a una prohibición de la práctica denominada «cold calling» —es decir, las llamadas telefónicas no solicitadas— para la venta de diversos servicios financieros. La prohibición de referencia no se aplicaba únicamente al «cold calling» de clientes en el Estado miembro de que se trataba, sino también al «cold calling» de clientes de otros Estados miembros en relación con dichos servicios. Por tanto, no se trataba de una prohibición del propio servicio, sino de la prohibición de una determinada modalidad de venta del mismo. El Tribunal rechazó expresamente la aplicación del criterio de la discriminación de la sentencia Keck y Mithouard. En los apartados 35 y 38, declaró que si bien era cierto que una prohibición como la discutida era de carácter general y no discriminatorio, y que no tenía por objeto ni como efecto otorgar al mercado nacional una ventaja frente a los prestadores de servicios de otros Estados miembros, no lo era menos que podía constituir una restricción a la libre prestación de los servicios transfronterizos por el hecho de condicionar directamente el acceso al mercado de los servicios en los demás Estados miembros.

65. Una interpretación del artículo 30 del Tratado según la cual la prohibición establecida en dicha disposición engloba las medidas que pueden obstaculizar o dificultar el acceso al mercado de las mercancías fabricadas en otro Estado miembro es, asimismo, necesaria para impedir que existan lagunas en la protección de la libre circulación de las mercancías en aquellos casos en que no hay producción nacional de la mercancía de que se trate. En efecto, en tales casos, por definición, no puede existir una discriminación de los productos procedentes de otros Estados miembros en relación con los productos nacionales y, por consiguiente, un Estado miembro podría sentirse particularmente incitado a imponer cargas a dicho producto, dado que puede hacerlo sin verse obligado, por ello, a gravar también los productos nacionales. Nada cabría oponer a dichos obstáculos a los intercambios si se interpretase el artículo 30 en el sentido de que implica únicamente una prohibición de las discriminaciones contra los productos de otros Estados miembros en relación con los nacionales. A este respecto, cabe invocar la sentencia de 11 de diciembre de 1990, Comisión/Dinamarca. [50] En ella, el Tribunal declaró que los Estados miembros no pueden gravar los productos a los que, cuando no existe producción interior comparable, no se les aplican las prohibiciones del artículo 95, con impuestos tan elevados que la libre circulación de mercancías en el interior del mercado común pueda ser puesta en peligro, por lo que se refiere a dichos productos, y que dicha cuestión debería analizarse a la luz del artículo 30 del Tratado. [51] En el asunto

49 — Citado en la nota 40.

50 — Asunto C-47/88, Rec. p. I-4509.

51 — Véanse los apartados 12 y 13.

«leches maternizadas», [52] el Tribunal confirmó que la aplicabilidad del artículo 30 no puede depender de la existencia de producción nacional.

En el apartado 3 del artículo 37 se prevé que el ritmo de las medidas contempladas en el apartado 1 deberá ajustarse a la supresión de las restricciones cuantitativas para los mismos productos prevista en los artículos 30 a 34, ambos inclusive.

Observaciones generales sobre el artículo 37 del Tratado

67. El artículo 37 no exige la abolición total de los monopolios nacionales de carácter comercial. [54] Por el contrario, con arreglo al apartado 1 del artículo 37, deben ser adecuados de tal modo que se asegure, en las condiciones de abastecimiento y de mercado, la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros. Dicha adecuación puede implicar la necesidad de suprimir determinados derechos del monopolio. [55]

66. El apartado 1 del artículo 37 del Tratado tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros adecuarán progresivamente los monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo que, al final del período transitorio, quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado. [53]

Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a cualquier organismo mediante el cual un Estado miembro, *de iure* o *de facto*, directa o indirectamente, controle, dirija o influya sensiblemente en las importaciones o las exportaciones entre los Estados miembros. Tales disposiciones se aplicarán igualmente a los monopolios cedidos por el Estado a terceros.»

68. El apartado 1 del artículo 37 tiene por objeto la exclusión de «toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado». En consecuencia, dicha disposición, a diferencia de, por ejemplo, el artículo 95 del Tratado, no prohíbe, gravar los *productos* de los demás Estados miembros con tributos superiores a los que graven los productos nacionales, sino que, por el contrario, se refiere de forma general a los *nacionales* de los Estados miembros. A mi juicio, de ello se desprende que el artículo 37 del Tratado se refiere a los operadores que abastecen el mercado de productos. Dicha disposición se diferencia así del artículo 30 del Tratado, por un lado, por limitarse a la discriminación y, por otro, por no proteger

52 — Citado en la nota 38, apartado 17.

53 — El período transitorio concluyó el 31 de diciembre de 1969.

54 — Véase la sentencia Banchero, citada en la nota 39, apartado 27.

55 — Véase la sentencia de 3 de febrero de 1976, Manghera (59/75, Rec. p. 91), en la que se declaró incompatible con el artículo 37 del Tratado un monopolio de importación.

la libre circulación de mercancías en sí, sino a los operadores de los demás Estados miembros que participan en la libre circulación de mercancías. [56]

69. Ello se confirmó en la sentencia dictada en el asunto Comisión/Grecia, [57] en la que este Tribunal declaró que mantener en vigor los derechos del Estado helénico en materia de importación y de comercialización de los productos derivados del petróleo constituía *una discriminación contra los exportadores establecidos en los demás Estados miembros,* contemplada por el apartado 1 del artículo 37. Es de suponer que lo determinante en aquel asunto fue que el monopolio de Estado podía impedir a determinados operadores, en particular a aquéllos con los cuales el monopolio de Estado griego no mantenía relaciones comerciales, exportar al mercado griego. En consecuencia, existía una discriminación entre los nacionales de los Estados miembros a efectos del apartado 1 del artículo 37.

70. Cabe, asimismo, hacer referencia a la sentencia Manghera. [58] En aquella sentencia, el Tribunal, tras declarar que el derecho exclusivo de importación de labores de tabaco conferido al monopolio de Estado italiano representaba, frente a los exportadores comunitarios, una discriminación comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 37 del Tratado, declaró que dicha disposición debía interpretarse «en el sentido de que, a partir del 31 de diciembre de 1969, todo monopolio nacional de carácter comercial debía haber sido adecuado de tal modo que se suprimiera el derecho de importación exclusivo desde otros Estados miembros». Dicha afirmación es de carácter enteramente general y ha de interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia consideró demostrado que los monopolios nacionales de importación, en sí mismos, conducían a una discriminación entre los nacionales de los Estados miembros [59] y que, por consiguiente, no es necesario comprobar de forma pormenorizada si dichos monopolios de importación conducen, efectivamente, a una discriminación entre los nacionales de los Estados miembros.

71. El texto del Tratado no contiene ningún fundamento para suponer que el artículo 37 establezca una excepción a la norma fundamental de la libre circulación de mercancías enunciada en el artículo 30 del Tratado. Por el contrario, las disposiciones del apartado 3 del artículo 37 indican que la intención era que el apartado 1 del mismo artículo 37 *supliera* las normas de los artículos 30 a 34. En efecto, el apartado 3 del artículo 37 prevé que el ritmo de las medidas contempladas en el apartado 1 de la disposición deberá ajustarse a la supresión de las restricciones cuantitativas para «los mismos productos» prevista en los artículos 30 a 34, ambos inclusive. Por otra parte, este Tribunal ha declarado asimismo [60] que según el texto del artículo 37 y su ubicación en el sistema del Tratado, este artículo está destinado a asegurar el respeto de la norma fundamental de la libre circulación de mercancías en el conjunto del mercado común, en particular

56 — Y a la inversa, el artículo 30, por su contenido, protege la libre circulación de mercancías en sí y no a los operadores que participan en ella.

57 — Sentencia de 13 de diciembre de 1990 (C-347/88, Rec. p. I-4747), apartado 44.

58 — Véase la sentencia de 3 de febrero de 1976, citada en la nota 55, apartados 12 y 13.

59 — A este respecto, cabe asimismo evocar el razonamiento del Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión, «terminales de telecomunicaciones» (C-202/88, Rec. p. I-1223), apartado 34, en el que se indica que la existencia de derechos exclusivos de importación y de comercialización priva a los agentes económicos de la posibilidad de hacer que los consumidores compren sus productos.

60 — Véanse las sentencias Manghera, citada en la nota 55, apartado 9, Comisión/Grecia, citada en la nota 57, apartado 42, y Banchero, citada en la nota 37, apartado 27.

mediante la supresión de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente en los intercambios entre Estados miembros y a mantener de esta manera las condiciones normales de la competencia entre los Estados miembros en el caso de que, en uno u otro de dichos Estados, un producto determinado esté sometido a un monopolio nacional de carácter comercial. [61]

72. Por otra parte, en su jurisprudencia, en ocasiones el Tribunal de Justicia ha aplicado los artículos 30 y 37 simultáneamente a un monopolio nacional de carácter comercial, y otras veces ha aplicado únicamente el artículo 30 a los derechos exclusivos conferidos a una empresa monopolística nacional. Así, en la sentencia, antes citada, Comisión/Grecia (C-347/88), el Tribunal consideró que el derecho exclusivo de importar y comercializar productos petrolíferos terminados era contrario tanto al artículo 30 como al apartado 1 del artículo 37. En el asunto Francia/Comisión (C-202/88), sentencia «terminales de telecomunicaciones», [62] el Tribunal declaró que unos derechos exclusivos de importación y comercialización de aparatos terminales constituían una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación a efectos del artículo 30 del Tratado. En cambio, el Tribunal no vio motivo para invocar el artículo 37, lo que puede considerarse como confirmación del hecho de que dicha disposición complementa el artículo 30.

61 — En la sentencia de 13 de marzo de 1979, Hansen (91/78, Rec. p. 935), apartado 13, el Tribunal expresó esto mismo en los siguientes términos: el artículo 37 tiene por objeto someter la política de venta de un monopolio público a las exigencias de la libre circulación de mercancías y de la igualdad de oportunidades que debe asegurarse a los productos importados de otros Estados miembros.

62 — Véase la nota 59.

73. En consecuencia, los monopolios nacionales de carácter comercial están prohibidos al término del período transitorio en la medida en que pueden obstaculizar o dificultar de hecho o de Derecho el acceso al mercado de los productos de otros Estados miembros (artículo 30) o conducir a una discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado (artículo 37).

El régimen legal sueco de comercio al por menor de bebidas alcohólicas, ¿incurre en las prohibiciones establecidas en los artículos 30 y 37 del Tratado?

74. Como se ha indicado, el órgano jurisdiccional remitente expuso las características del monopolio tal como se derivan de la Ley y del convenio celebrado entre el Estado y Systembolaget, exposición que, por lo demás, coincide con las consideraciones que anteceden. De todo ello resulta que Systembolaget tiene la finalidad de limitar la venta de productos alcohólicos. Se trata de un sistema centralizado en el que una sola empresa posee y gestiona todos los puntos de venta y adopta, ella misma, las decisiones en materia de compras y comercialización. Este vínculo de carácter legal entre Systembolaget y los distintos puntos de venta implica, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, que se trata de un todo indivisible. En consecuencia, en su opinión, para dar respuesta a las cuestiones planteadas, procede apreciar dicho régimen en su conjunto y no simplemente en relación con un punto de venta concreto.

75. En las consideraciones que siguen, paso a examinar las distintas características del régimen legal sueco con el fin de apreciar en qué medida está comprendido en el ámbito de aplicación de las disposiciones de los artículos 30 y 37 del Tratado. Seguidamente, examinaré si dicho régimen es necesario por razones de protección de la vida y salud de las personas y, en este contexto, si responde a la exigencia de proporcionalidad (véase el artículo 36 del Tratado).

76. Como he señalado, el órgano jurisdiccional remitente subraya el hecho de que el régimen sueco de comercio al por menor de bebidas alcohólicas tiene por finalidad limitar la venta y, de ese modo, el consumo de productos alcohólicos. Este extremo se confirma por las observaciones presentadas por el Gobierno sueco durante el procedimiento, así como por la exposición de motivos de la Ley, citada en el punto 6 de estas conclusiones.

77. Todos los elementos obrantes en los autos inducen a pensar que, además, dicho objetivo se ha alcanzado efectivamente en la práctica. Los datos estadísticos a los que se remite el Sr. Franzén en sus observaciones ponen de manifiesto que el consumo registrado de alcohol en Suecia es sensiblemente inferior al de otros Estados miembros de la Comunidad, a saber, 5,3 litros de alcohol puro por habitante en 1993 frente a, por ejemplo, 10 litros por habitante en Dinamarca, país análogo a Suecia ya que tampoco puede producir vino de uva y, tradicionalmente, consume menos vino que los restantes Estados miembros. Del mismo modo, las cifras extraídas del informe del Konkurrensverket, expuestas en el punto 16 de estas conclusiones, confirman que en Suecia la venta de bebidas alcohólicas es, en efecto, relativamente baja, ya que en total, durante el período considerado (incluidas las ventas realizadas por los titulares de licencias de despacho de bebidas), sólo se vendieron aproximadamente 1,75 litros de cerveza y 1,13 litros de vino y bebidas espirituosas por mes y habitante. [63]

78. En mi opinión, por tanto, también cabe suponer que la venta de productos alcohólicos en Suecia sería sustancialmente más elevada de no ser por la limitación de la disponibilidad y oferta de dichos productos que se deriva del régimen legal de Systembolaget.

79. Si bien el régimen legal sueco de venta de bebidas alcohólicas no prohíbe enteramente dicha venta ni establece, directamente, restricciones cuantitativas a la importación de dichos productos y, por consiguiente, no puede calificarse como una verdadera restricción cuantitativa, el objetivo que persigue y el efecto que en la práctica consigue equivalen, en realidad, a lo mismo, es decir, a una limitación considerable de la venta de un determinado grupo de productos. Bastan estas circunstancias para que exista una firme presunción en el sentido de que el régimen legal sueco puede obstaculizar los intercambios intracomunitarios y constituir, en conse-

63 — No es posible desglosar con precisión las cifras correspondientes al vino y a las bebidas espirituosas. Probablemente, las ventas de bebidas espirituosas representan en torno al 20 %-25 % de las ventas totales de vino y bebidas espirituosas.

cuencia, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a efectos del artículo 30 del Tratado.

80. A continuación, si se examinan los medios de que se sirve el régimen legal sueco para alcanzar ese objetivo, llama la atención el hecho de que la Ley concede a la sociedad estatal Systembolaget el derecho exclusivo de comercialización al por menor de bebidas alcohólicas en Suecia, que ejerce —como se señaló en el punto 17— a través de 384 tiendas especializadas, etc. Esta limitación del número de tiendas dificulta la adquisición de las bebidas alcohólicas.

81. En los puntos 52 y siguientes de estas conclusiones, examiné la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia relativa al artículo 30 del Tratado. Como señalé en el punto 57, en su sentencia Keck y Mithouard, así como en la jurisprudencia posterior, el Tribunal precisó el objetivo del artículo 30, consistente en impedir los obstáculos a la libre circulación de mercancías en el seno del mercado común y, de ese modo, asegurar a los productos de un Estado miembro el acceso al mercado de los restantes Estados miembros. En cambio, el artículo 30 no tiene la finalidad de prohibir a los Estados miembros efectuar una regulación general de la actividad en relación con los agentes económicos del Estado miembro de que se trate, cuando dicha regulación no impide ni obstaculiza el acceso al mercado de los productos procedentes de otros Estados miembros, como, por ejemplo, podría suceder si el Estado miembro discriminase los productos procedentes de otros Estados miembros en relación con los productos nacionales.

82. Las sentencias dictadas en el asunto «leches maternizadas» y en el asunto Banchero [64] son enteramente conformes con esta tesis. En la última de estas dos sentencias, el Tribunal de Justicia declaró que un régimen que reserva la venta al por menor de labores de tabaco a distribuidores titulares de una autorización particular, sin afectar a la comercialización de los productos procedentes de otros Estados miembros de forma diferente a la de los productos nacionales, no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado. No obstante, esta solución se explica por el hecho de que el Tribunal consideró que el régimen entonces controvertido, sobre el cual debía pronunciarse, no tenía dicho efecto restrictivo de los intercambios. En efecto, el Tribunal consideró demostrado que los distintos titulares de las expendedurías de tabaco, que eran aproximadamente 76.000, podían decidir libremente el abastecimiento de sus expendedurías en función del estado del mercado, por lo que el régimen controvertido no extrañaba, ni de hecho ni de Derecho, una centralización de las compras. De ese modo, el Tribunal de Justicia sentó la premisa de que dicha centralización de hecho o de Derecho de las compras en el mercado del comercio al por menor hubiera tenido la consecuencia de someter el régimen al ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

83. Por consiguiente, en sí mismo, un régimen que reserva la venta de determinados

64 — Véanse las sentencias de 29 de junio de 1995, citada en la nota 38, y de 14 de diciembre de 1995, citada en la nota 39.

productos a operadores titulares de una autorización particular no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado, a condición, no obstante, de que dicho régimen no impida ni obstaculice el acceso al mercado de los productos procedentes de otros Estados miembros. El que dicho régimen pueda impedir u obstaculizar el acceso al mercado depende, como lo ha señalado el Gobierno francés, entre otros factores, del número de puntos de venta, de sus horarios de apertura y de la gama de productos.

84. Si se examina el régimen legal sueco de comercio al por menor de bebidas alcohólicas a la luz de estos criterios, en particular, será menester preguntarse si la limitación de los puntos de venta constituye un obstáculo al consumo de bebidas alcohólicas hasta el punto de convertirla en una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, a efectos del artículo 30. La limitación introducida en la disponibilidad (y, con ello, en la venta y el consumo) de las bebidas alcohólicas, que es el objeto y efecto del régimen sueco, se consigue, en especial, por el muy reducido número de puntos de venta, a saber, una tienda por cada 23.039 habitantes y 1.172 km^2. A guisa de comparación, cabe mencionar que, de estar vigente en Luxemburgo un régimen análogo, en esta ciudad, con una población de unos 82.000 habitantes, no existirían más que 3 o, quizás, 4 tiendas en las que obtener cerveza, vino y bebidas espirituosas. A mi juicio, existen razones abundantes para considerar que esta estricta limitación del número de tiendas (que debe incluso ser aún más considerable en las zonas rurales) constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, comprendida en el ámbito del artículo 30 del Tratado.

85. No obstante, no es necesario que el Tribunal se pronuncie, con carácter definitivo, sobre si el reducido número de puntos de venta implica, por sí solo, que el régimen legal sueco está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 30. El régimen sometido a la apreciación del Tribunal constituye, como lo subraya el órgano jurisdiccional *a quo*, un todo, y por ello centraré mi atención en el segundo elemento que, sin duda alguna, parece igualmente esencial a efectos de la decisión que deba dictar este Tribunal. A diferencia de lo que sucedía en el asunto Banchero y en el asunto «leches maternizadas», el régimen legal sueco establece que la venta de productos alcohólicos a los consumidores debe hacerse no a través de un gran número de operadores independientes, titulares de una autorización especial —en el asunto Banchero, aproximadamente 76.000, que podían abastecerse libremente— sino a través de una auténtica empresa monopolística estatal que adquiere de forma centralizada todos los productos destinados a ser comercializados en el mercado al por menor. En la teoría económica, el término «monopolio» hace referencia a una situación en la que existe un solo oferente o comprador en el mercado. [65] En el asunto Banchero y el asunto «leches maternizadas», no se trataba, pues, de un monopolio de comercio al por menor propiamente dicho.

86. Así pues, el régimen sueco no se refiere exclusivamente a la venta de bebidas alcohólicas a los consumidores. Dicho régimen, con una empresa monopolística de Estado, implica igualmente, y ante todo, una centralización de todas las compras de dichas bebidas para la venta en el mercado minorista sueco. Una empresa titular del monopolio de

65 — Véase Scherer & Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, p. 17, donde se indica asimismo que un monopolio del lado del comprador se designa en inglés con el término «monopsony».

venta en un mercado determinado, por ejemplo, en el mercado del comercio al por menor de productos alcohólicos, [66] poseerá también, necesariamente, el monopolio de las compras en ese mercado. Un monopolio de compra entraña la consecuencia de que todos los oferentes tienen una única parte con la que contratar. Bien el producto disfruta del acceso a la red de ventas del monopolista o bien queda enteramente excluido del mercado de que se trata. El monopolista determina, pues, qué productos se venderán y, de ese modo, qué productos tendrán acceso al mercado.

87. En consecuencia, un auténtico monopolio del comercio al por menor se distingue sensiblemente, en mi opinión, de un régimen en el que una serie de minoristas independientes obtienen el derecho de venta de una o varias categorías de productos que adquieren de forma independiente. Esta distinción es especialmente clara en un mercado como el mercado al por menor de bebidas alcohólicas, en el que existe una amplísima oferta de distintos productos y marcas. En la práctica, es imposible que el monopolista ofrezca más que una fracción de la oferta global.

66 — En relación con el artículo 85 del Tratado, relativo a los acuerdos restrictivos de la competencia, el Tribunal de Justicia ha declarado que el comercio al por menor y el sector de la restauración constituyen mercados distintos: véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Delimitis (C-234/89, Rec. p. I-935), apartados 16 y 17. Aun cuando la jurisprudencia relativa a las normas sobre la competencia no es decisiva a efectos de la interpretación del artículo 30 del Tratado, es, sin embargo, importante tener presente esta delimitación del mercado a la hora de apreciar las características de Systembolaget.

88. A este respecto, cabe remitir a los apartados 34, 35 y 36 de la sentencia «terminales de telecomunicaciones», en los que el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«A este respecto, procede declarar en primer lugar que la existencia de derechos exclusivos de importación y de comercialización priva a los agentes económicos de la posibilidad de hacer que los consumidores compren sus productos.

En segundo lugar, es preciso señalar que el sector de los terminales se caracteriza por la diversidad y el elevado grado de tecnicismo de los productos y por los condicionamientos que de ellos se derivan. En estas circunstancias, no es seguro que quien ostenta el monopolio esté en condiciones de ofrecer toda la gama de modelos existente en el mercado, de informar a los clientes sobre el estado y funcionamiento de todos los terminales y de garantizar su calidad.

Así pues, los derechos exclusivos de importación y de comercialización en el sector de los terminales de telecomunicaciones pueden restringir el comercio intracomunitario.»

89. El hecho de que, a la sazón, el Tribunal de Justicia ya apreciaba una diferencia sustancial entre dichos derechos exclusivos

conferidos a los monopolios y los regímenes que limitan el acceso a la venta al por menor a operadores especialmente autorizados se ilustra en la sentencia, prácticamente contemporánea, de 11 de julio de 1990, Quietlynn, [67] en la que el Tribunal declaró que la prohibición de la venta de artículos pornográficos a empresas no autorizadas no estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

90. Por consiguiente, según el Tribunal, un monopolio de Estado afecta a la libre circulación de mercancías de manera diferente y mucho más restrictiva que un régimen legal de autorización administrativa. [68]

91. En la sentencia relativa al asunto «terminales de telecomunicaciones», el derecho exclusivo se refería tanto a la importación como a la comercialización. En consecuencia, sería razonable preguntarse acerca de la importancia atribuible al hecho de que el monopolio de Systembolaget no se extienda a la fase de importación propiamente dicha.

92. De los autos del procedimiento se desprende que, en el mercado sueco, el 93 % de las ventas de vino y bebidas espirituosas se realizan a través de Systembolaget. El 7 % restante son ventas de restaurantes y otros establecimientos de despacho de bebidas cuyo proveedor dominante, por otra parte, es precisamente Systembolaget. Así, además de ser el único comprador en el mercado al por menor, Systembolaget es también, de hecho, el único intermediario entre productores y consumidores en el mercado sueco.

93. En consecuencia, en mi opinión, la realidad comercial es que un producto procedente de otro Estado miembro únicamente será importado a Suecia si se sabe con certeza que podrá ser comercializado por Systembolaget. ¿Para qué iban a importar un producto los titulares de una licencia de comercio al por mayor si no pudieran venderlo? Desde la perspectiva del acceso de los productos al mercado, el hecho de que la propia importación no esté en poder de un monopolio de Estado carece, pues, de toda importancia práctica.

La circunstancia de que, sobre el papel, el monopolio sueco de los alcoholes no se extienda al derecho de importación parece, por consiguiente, obedecer a un artificio puramente formal, que en nada altera la

67 — Asunto C-23/89, Rec. p. I-3059.

68 — Por ello puede resultar sorprendente el que la Comisión manifestase, durante el procedimiento, que no existe diferencia, desde la perspectiva de la libre circulación de mercancías, entre un monopolio de comercio al por menor propiamente dicho y un régimen de autorización administrativa. Esta opinión es tanto más sorprendente cuanto que recientemente, en una decisión de 20 de noviembre de 1996, nº IV/M. 784 — Kesco/Tuko, la Comisión decidió que una fusión entre dos cadenas de comercio al por menor finlandesas que produjo el efecto de crear una empresa dominante con una cuota de mercado de, al menos, el 55 % era incompatible con el mercado común. Del apartado 11 de la decisión se desprende que «la transacción también afectará al comercio entre Estados miembros en la medida en que los proveedores de otros Estados miembros necesitarán acceder a los canales de distribución de Kesco para asegurar una comercialización suficiente de sus productos en Finlandia». No obstante, es posible que la actitud de la Comisión se justifique por la correspondencia que intercambiaron, como ya se ha señalado, la propia Comisión y el Gobierno sueco, en el marco de la adhesión de Suecia a la Unión Europea.

realidad, a saber: es Systembolaget quien decide qué productos procedentes de otros Estados miembros deben importarse a Suecia. De este modo, la centralización de las compras y de la venta al por menor produce el efecto, al igual que en el caso de los monopolios de importación, de que existe un solo canal entre el productor y los consumidores, siendo así una empresa monopolística estatal decide cuáles son los productos procedentes de otros Estados miembros que deben importarse en el Estado sueco, y cuáles los importadores que deben realizar dichas operaciones y obtener el beneficio de ellas derivado.

A este respecto, llama la atención el que la sociedad estatal V & S continúe siendo el suministrador dominante de bebidas espirituosas y vino en el mercado minorista sueco (véase el punto 23 de estas conclusiones).

94. Por consiguiente, en mi opinión, un monopolio de Estado relativo al comercio al por menor, como el monopolio sueco, afecta en realidad directamente al acceso de la mercancía al mercado exactamente del mismo modo que un monopolio de Estado en materia de importación. A este respecto, cabe asimismo mencionar el hecho de que en varias recomendaciones, de 22 de diciembre de 1969, con arreglo al apartado 6 del artículo 37, la Comisión estimó necesario que los Estados miembros adecuasen varios monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo que se asegurase a los minoristas la neutralidad del Estado y que los proveedores de otros Estados miembros tuvieran garantizada la posibilidad de establecer canales propios de comercio al por mayor y al por menor. [69] Asimismo, cabe señalar que en la sentencia, antes citada, Comisión/Grecia (C-347/88), este Tribunal declaró que un monopolio de Estado en materia de importación no podía distinguirse de un monopolio de Estado en materia de refino de petróleo crudo. El hecho de que medidas situadas en fases posteriores a la importación pueden ser constitutivas de un obstáculo a las importaciones a efectos del artículo 30 se desprende de la sentencia Centre d'insémination de la Crespelle, citada en el punto 61 de estas conclusiones.

95. Por otra parte, es esencial llamar la atención sobre la relación existente entre las disposiciones de los artículos 30 y 90 del Tratado. De conformidad con el apartado 1 del artículo 90 del Tratado, los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del Tratado. Entre dichas normas se cuenta el artículo 30. Con arreglo al apartado 3 del artículo 90, la Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del apartado 1 del artículo 90 y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.

Así pues, la delimitación del artículo 30 cobra importancia a efectos del alcance de la

69 — Véase la Recomendación de la Comisión, de 22 de diciembre de 1969, a la República Francesa, relativa a la adecuación del monopolio nacional de carácter comercial de las escorias Thomas (DO 1970, L 31, p. 7); a la República Italiana, en relación con la adecuación del monopolio nacional de carácter comercial del papel de cigarrillos, (DO 1970, L 31, p. 9); a la República Italiana, en relación con la adecuación del monopolio nacional de carácter comercial del pedernal (DO 1970, L 31, p. 12); a la República Italiana en relación con la adecuación del monopolio nacional de carácter comercial de la sal (DO 1970, L 31, p. 14), y a la República Federal de Alemania en relación con la adecuación del monopolio nacional de carácter comercial de los alcoholes (DO 1970, L 31, p. 20).

competencia de la Comisión derivada del apartado 3 del artículo 90. [70] Si considerase que el régimen legal sueco aplicable al comercio al por menor de bebidas alcohólicas no está comprendido en el ámbito del artículo 30 del Tratado, el Tribunal de Justicia estaría retirando a la Comisión una competencia que anteriormente, en concreto, en la sentencia «terminales de telecomunicaciones», le fue reconocida, con todas las consecuencias que ello pudiera tener en el equilibrio institucional existente y en el mercado interior.

Actualmente, sin ninguna duda, las empresas y los consumidores europeos, deberían pagar un precio mucho más elevado por los modernos equipos de telecomunicaciones, tales como los teléfonos móviles y telefax, si la Comisión no hubiera adoptado, y el Tribunal de Justicia, basándose en el artículo 30, no hubiera confirmado en lo esencial, la Directiva 88/301/CEE de la Comisión, de 16 de mayo de 1988, relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones. [71]

96. De las sentencias Manghera y Comisión/Grecia, [72] se desprende que los monopolios de Estado en materia de importación tienen, en general, efecto discriminatorio a efectos del apartado 1 del artículo 37. Como ya he señalado, soy del parecer de que un régimen como el sueco tiene, en realidad, los mismos efectos que un monopolio de importación. El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 37 pone de relieve que no basta con considerar cómo se presenta, sobre el papel, la empresa de que se trata, sino que, por el contrario, es decisivo comprobar si el organismo controvertido ejerce realmente una influencia sensible en las importaciones o exportaciones entre los Estados miembros. Por tanto, es de suponer que un monopolio de Estado aplicable al comercio al por menor que, en la práctica, decide qué productos procedentes de otros Estados miembros deben importarse a Suecia y que, en la práctica, tiene los mismos efectos que un monopolio de importación, está igualmente incurso en la prohibición establecida en el apartado 1 del artículo 37 del Tratado, dado que impide a numerosos operadores de otros Estados miembros comercializar sus productos en el mercado sueco.

97. Un régimen legal del comercio al por menor de bebidas alcohólicas como el régimen sueco puede, pues, por sí solo, obstaculizar el comercio intracomunitario y opera, en realidad, como un monopolio de importación estatal, razón por la cual dicho régimen está, en mi opinión, comprendido en el ámbito de aplicación tanto del artículo 30 como del artículo 37.

98. Por otra parte, si se considera cómo funciona el sistema en la práctica, resulta evidente que para los operadores de los restantes Estados miembros es muy difícil introducirse en el mercado sueco con un producto alcohólico:

— Para tener cualquier posibilidad de presentar una oferta, el interesado debe ser titular de una licencia de comercio al por mayor (véase, a este respecto, la exposi-

70 — Véase la sentencia «terminales de telecomunicaciones», citada en la nota 59, apartado 21.

71 — DO L 131, p. 73.

72 — Véanse las sentencias de 3 de febrero de 1976, citada en la nota 57, y de 13 de diciembre de 1990, citada en la nota 57.

ción que sigue, en la que detallaré los efectos restrictivos del comercio que se derivan de esta exigencia).

— A continuación, para tener la posibilidad de presentar la oferta, debe recibirse de Systembolaget una solicitud de oferta relativa a un producto determinado, por ejemplo: «Beaujolais, tinto, Fleurie». No consta ninguna información sobre los factores que inducen a Systembolaget a solicitar a las empresas titulares de licencias de comercio al por mayor que presenten una oferta relativa a un determinado producto en un momento dado, y no se sabe, por tanto, en qué medida los proveedores de Systembolaget y otros titulares de las licencias de comercio al por mayor pueden exigir a Systembolaget que formule una solicitud de ofertas relativas a un determinado producto.

— Una vez presentada la oferta, empleados de Systembolaget evalúan el precio, las experiencias anteriores con la zona de producción y el tipo de producto de que se trate (a este respecto, véase el punto 27 de estas conclusiones). En mi opinión, esta fase constituye una elección en gran medida discrecional, que desemboca en la exclusión de cerca de la mitad de los productos ofrecidos.

— A continuación, los empleados de Systembolaget realizan una cata a ciegas. Ahora bien, el gusto dista mucho de ser una magnitud objetiva. ¿Cuándo, por ejemplo, sabe en grado suficiente un Châteauneuf du Pape a frambuesa, regaliz, especias exóticas y nueces tostadas, o un Brunello di Montalcino a frutas rojas y negras, cedro, roble y especias tostadas, [73] para ser aprobados por el catador? Ello dependerá del propio catador, cuyo gusto no es necesariamente idéntico al de todos los restantes consumidores. Esta cata a ciegas conduce al rechazo del 70 % de las ofertas restantes después del primer examen discrecional, que a su vez condujo a la exclusión de cerca de la mitad de las ofertas presentadas.

— En definitiva, podrán comercializarse el 12 % de las ofertas presentadas y examinadas (véase el punto 36 de estas conclusiones). Pero nada garantiza que se reconozca al oferente el derecho de vender su producto más allá de la medida limitada que implica la inclusión del mismo en el surtido transitorio.

— Para ser incluido en el surtido básico —que, por lo demás, sólo comprende los productos de las categorías de precio económico y medio— un producto deberá cumplir determinados requisitos mínimos de venta o, de lo contrario, será descatalogado (véase el punto 29 de estas conclusiones). Ciertamente, desde el punto de vista comercial y administrativo, no puede sorprender el que Systembolaget, tratándose de un monopolio que abarca la totalidad del territorio, exija unas ventas anuales mínimas de 36.000 botellas y una determinada cuota de mercado en el segmento considerado para mantener un producto en su surtido básico. Sin

73 — Las características gustativas indicadas se mencionan en *Parker's Wine Buyer's Guide*, Simon & Schuster, 4.ª ed., 1995, pp. 516 y ss. y p. 678.

embargo, por sí sola, esta circunstancia demuestra que un monopolio como el sueco puede obstaculizar el acceso al mercado de los productos procedentes de otros Estados miembros, dado que dicha limitación no existiría en un mercado libre, en el que, por definición, los productos podrían acceder al mercado con mucha mayor facilidad. Para un determinado productor, este régimen implica, por tanto, una grave restricción, ya que sólo los productos que alcanzan una determinada cuota de mercado pueden acceder al surtido básico y, por tanto, ser comercializados. Por lo demás, los criterios de descatalogación no son enteramente objetivos (véase el punto 32 de estas conclusiones).

— Cuando se procede a la descatalogación de un producto debido a las insuficientes ventas del mismo, se le aplica un período de cuarentena de dos años de duración e, incluso, después de concluido dicho plazo, se tienen en cuenta las experiencias anteriores con ese producto con ocasión de las nuevas selecciones de productos destinados a ser vendidos por Systembolaget (véanse los puntos 33 y 27 de estas conclusiones).

— La posibilidad de solicitar la admisión de los productos rechazados con vistas a una venta de prueba (a este respecto, véanse los puntos 30 y 31 de estas conclusiones), a mi juicio, no proporciona a los proveedores rechazados una verdadera oportunidad de acceso al mercado. Por un lado, el producto debe ser objeto de una cata. Por otro lado, en caso de que supere la prueba de dicha cata, las cantidades exigidas y el hecho de que el surtido de prueba se encuentre exclusivamente en un reducido número de tiendas, de tal modo que el producto de prueba se enfrenta aún a más dificultades para satisfacer las exigencias cuantitativas que los productos incluidos en el surtido básico, tienen, sin embargo, la consecuencia de que el producto de prueba carece de una posibilidad real de acceder al mercado y permanecer en el mismo.

99. En este contexto, deseo recordar que 19 proveedores suministran, en conjunto, el 99 % de los vinos y bebidas espirituosas de Systembolaget, abasteciendo probablemente la totalidad del surtido básico; que la empresa dominante en el mercado del vino y las bebidas espirituosas es V & S, perteneciente al Estado, y que las bebidas espirituosas y la cerveza producidas en Suecia representan una cuota del 51,3 % del mercado minorista de bebidas espirituosas y del 83,1 % del mercado minorista de cerveza.

100. Como se ha mencionado anteriormente, tanto desde la perspectiva del artículo 30 como desde la del artículo 37 se plantea el problema singular consistente en que el acceso de los agentes económicos al mercado sueco resulta aún más obstaculizado por el régimen que se deriva de los artículos 1 y 2 del capítulo 4 de la Ley, que supeditan la importación a la titularidad de una licencia de comercio al por mayor o de producción expedida por la Alkoholinspektion. Como antes señalé, dicha licencia no sólo es necesaria para poder vender a Systembolaget sino también, de forma general, para poder presentar una oferta a Systembolaget, que no tiene, ella misma, derecho a importar. A mi juicio, este régimen de licencia no puede distinguirse de un monopolio comercial, dado que, como he señalado, el régimen determina

a quién puede adquirir los productos el monopolio y, de ese modo, quién puede finalmente tratar de superar la selección, realizada por Systembolaget, de los productos destinados a la venta en el mercado al por menor sueco. [74] Como admitió el Gobierno sueco durante la vista, este régimen implica que los agentes económicos de otros Estados miembros no pueden vender bebidas alcohólicas en el mercado sueco, salvo que la venta se realice a través de un intermediario titular de una licencia sueca de comercio al por mayor o que el productor, etc. sea, él mismo, titular de una licencia de comercio al por mayor expedida por las autoridades suecas y pague las tasas correspondientes.

101. Sin embargo, será difícil encontrar empresas establecidas en otro Estado miembro que deseen tomarse la molestia de solicitar una licencia de comercio al por mayor e ingresar las tasas de solicitud y vigilancia simplemente para —en la eventualidad de que Systembolaget solicite la presentación de una oferta sobre un producto que puedan suministrar— tener la posibilidad de ofrecer sus productos a Systembolaget sin garantía alguna de vender ni tan siquiera una botella. Por consiguiente, en la práctica, lo normal será que la empresa se vea obligada a dirigirse a un mayorista sueco. [75] Por el contrario, los productores suecos que cumplen los requisitos de establecimiento suecos, en particular la empresa estatal V & S, podrán vender directamente a Systembolaget y a los titulares de licencias de despacho de bebidas.

102. Esta parte del régimen referente al monopolio estatal de comercio al por menor discrimina aún más, en mi opinión, a los operadores de otros Estados miembros y, por ello, es igualmente contraria al artículo 37 del Tratado. La discriminación resulta reforzada por el hecho de que la tasa de vigilancia es degresiva y, por tanto, su importe por litro más elevado cuanto menor es el volumen de negocios. Dicho régimen favorece, ante todo, a un proveedor como la empresa estatal V & S, que posee una cuota del 35 % del mercado de vino y del 66,6 % del mercado de bebidas espirituosas, frente a los titulares de licencias de comercio al por mayor, que tan sólo pueden vender pequeñas cantidades, o nada en absoluto, a Systembolaget.

103. A mi juicio, por sí solo, dicho régimen, en el que los requisitos de establecimiento de las empresas se aplican también a los operadores establecidos en los restantes Estados miembros, puede asimismo obstaculizar la libre circulación de mercancías dado que encarece y dificulta la importación al obligar a dichos operadores bien a contratar los servicios de un intermediario o bien a obtener ellos mismos una licencia de comercio al por mayor, pagando los gastos correspondientes. Así pues, en mi opinión, este régimen es asimismo contrario al artículo 30 del Tratado. A este respecto, cabe mencionar que, en su sentencia de 26 de febrero de 1980, Vriend

74 — El artículo 37 se refiere tan sólo a las actividades intrínsecamente relacionadas con el ejercicio de la función específica del monopolio. Sin embargo, esta disposición no es aplicable a aquellas disposiciones que regulan de modo general la producción y comercialización de mercancías, con independencia de que estén comprendidas o no en el monopolio de que se trata; véanse la sentencia de 13 de marzo de 1979, Peureux (119/78, Rec. p. 975), apartado 28, y la sentencia Banchero, citada en la nota 37, apartado 29.

75 — Esto se asemeja a una obligación de representación, que es, en sí misma, contraria al artículo 30 del Tratado; véase la sentencia de 28 de febrero de 1984, Comisión/Alemania (247/81, Rec. p. 11).

(94/79, Rec. p. 327), este Tribunal declaró que un régimen que reservaba en exclusiva, entre otras cosas, la importación de material de reproducción vegetal para crisantemos a las personas afiliadas a organismos creados o autorizados por la autoridad pública era contrario al artículo 30 del Tratado.

¿Puede justificarse el régimen con arreglo a las normas del artículo 36 del Tratado?

104. De conformidad con las disposiciones que establecen excepciones contenidas en el artículo 36 del Tratado, el artículo 30 no será obstáculo para las restricciones a la importación, en particular, justificadas por razones de protección de la salud y vida de las personas. No obstante, tales restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

105. De conformidad con su tenor, el artículo 36 se refiere exclusivamente a los artículos 30 a 34 y, por consiguiente, procede preguntarse si dichas disposiciones que establecen excepciones se aplican igualmente al artículo 37 del Tratado.

106. Con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal, he formulado anteriormente, en estas conclusiones, la interpretación según la cual existe un estrecho vínculo entre los ámbitos de aplicación de los artículos 30 y 37, y uno y otro pueden aplicarse a los mismos supuestos de hecho. Es, pues, difícil trazar una línea divisoria clara entre el artículo 30 y el artículo 37. Por consiguiente, soy del parecer de que procede aplicar asimismo el artículo 36, cuyo contenido ha quedado definido en una abundante jurisprudencia, en el contexto del artículo 37.

107. En consecuencia, en mi opinión, procede interpretar el artículo 37 en el sentido de que las restricciones derivadas de la existencia y de la función específica de monopolios comerciales pero justificadas, por ejemplo, por razones de protección de la salud y vida de las personas pueden ser compatibles con el Derecho comunitario en las condiciones establecidas en el artículo 36, entre las que se cuenta las de no constituir un medio de discriminación arbitraria. Por lo demás, al parecer el Tribunal de Justicia también ha admitido de forma implícita que el artículo 36 puede determinar una excepción al artículo 37. Así, en la sentencia, antes citada, Comisión/Grecia (C-347/88), el Tribunal examinó si un derecho exclusivo de importación y comercialización de productos petrolíferos estaba justificado por razones de seguridad pública, contempladas también en el artículo 36, sin establecer distinción alguna entre el artículo 30 y el artículo 37.

108. Por lo que respecta al contenido del artículo 36, en primer lugar, quiero recordar que, según una jurisprudencia reiterada, dicha disposición se refiere exclusivamente a razones de naturaleza no económica. [76] Aun cuando se afirma que el objetivo de Systembolaget y, en especial, de la limitación de puntos de venta está relacionado con la política en materia de alcohol, no cabe duda que

76 — Véase la sentencia de 7 de febrero de 1984, Duphar (238/82, Rec. p. 523), apartado 23.

el régimen reporta al Estado sueco una ventaja económica considerable, derivada del hecho de que los beneficios procedentes de la venta al por menor de bebidas alcohólicas en Suecia pasan, en realidad, a engrosar las arcas del Estado, y dado que dichos beneficios se maximizan mediante la limitación de los gastos de venta resultante de la limitación del número de tiendas. No obstante, conforme a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no puede tenerse en cuenta la pérdida de recursos que, en su caso, sufriría el Estado sueco si hubiera de desmantelar o adecuar el monopolio de comercio al por menor de bebidas alcohólicas para adaptarlo a las disposiciones del Tratado.

109. A la inversa, según una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, de entre los bienes o intereses protegidos por el artículo 36 del Tratado, la salud y la vida de personas ocupan el primer rango y corresponde a los Estados miembros, dentro de los límites impuestos por el Tratado, decidir en qué medida desean asegurar la protección de éstas. [77] A este respecto, los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación discrecional.

110. Los límites impuestos a la competencia de los Estados miembros se derivan, en particular, del principio de proporcionalidad, en virtud del cual la medida debe ser necesaria para proteger eficazmente la vida y la salud de las personas. [78] Si pueden ser protegidas de manera igualmente eficaz mediante medidas menos restrictivas de los intercambios comunitarios, deberá optarse por esta alternativa. [79] Si la medida no es, en sí misma, adecuada para realizar el objetivo invocado o es desproporcionada, tampoco será compatible con el Derecho comunitario. [80]

111. Durante el procedimiento, el Gobierno sueco sostuvo que el alcohol era nocivo para la salud y que el régimen legal sueco tenía por objeto limitar la venta y, por tanto, el consumo de alcohol. A este respecto, aludió en particular a un plan de actuación adoptado en 1993 por la Regional Office for Europe de la OMS, en el que se fijó el objetivo, para todos los Estados europeos miembros de la OMS, de una reducción del consumo de alcohol, hasta el año 2000, del 25 % en relación con el nivel de consumo existente en 1980.

112. Es, en primer lugar, al legislador sueco a quien incumbe apreciar si la protección de la salud pública en Suecia justifica medidas encaminadas a limitar el consumo de bebidas alcohólicas, y las recomendaciones de la OMS constituyen elementos de documentación importantes. No cabe duda que el abuso del alcohol puede tener efectos nocivos graves, de índole tanto social como médica, y que, en consecuencia, las medidas preventivas podrían estar amparadas en el artículo 36 del Tratado. [81]

77 — Véanse las sentencias de 10 de noviembre de 1994, Ortscheit (C-320/93, Rec. p. I-5243), apartado 16, y de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613), apartado 15.

78 — Véase la sentencia de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía (asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, Rec. p. I-4151), apartado 16.

79 — Véanse las sentencias Ortscheit, citada en la nota 77, apartado 17, De Peijper, igualmente citada en la nota 77, apartado 17.

80 — Véase la sentencia Gebhard, antes citada, apartado 37.

81 — Véase la sentencia Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, citada en la nota 78.

113. Por otro lado, estimo que no puede asimilarse el consumo de alcohol al abuso del alcohol. Recientes estudios tienden a demostrar que un cierto consumo cotidiano de vino tiene efectos benéficos para la salud. En particular, en un estudio danés recientemente publicado en *British Medical Journal* [82] se llegó a la conclusión siguiente: «un consumo de ligero a moderado de vino (hasta 3-5 vasos al día) está asociado a una fuerte caída, casi proporcional a la dosis, de la mortalidad por todas las causas, a diferencia del consumo de cerveza y bebidas espirituosas. Esta caída obedece tanto a una disminución de la mortalidad debida a enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares como a una disminución de la mortalidad por otras causas». Del estudio se desprende que si el riesgo de mortalidad relativo de las personas que nunca beben vino es de 1,00, el riesgo de las personas que beben de tres a cinco vasos de vino al día es de 0,51. En cambio, el correspondiente riesgo de mortalidad de las personas que beben de tres a cinco vasos de 2 cl de bebidas espirituosas al día es de 1,34. En cuanto a la cerveza, no se ha comprobado ninguna variación consistente en relación con el factor de riesgo relativo de 1 correspondiente a las personas que no consumen nunca esta bebida, por lo que el estudio no sustenta la suposición según la cual un consumo normal de cerveza es perjudicial para la salud.

114. Como se desprende de lo que antecede, considero que el régimen sueco de venta de bebidas alcohólicas, en conjunto, por una parte, obstaculiza en gran medida el acceso al mercado de los productos de otros Estados miembros y, por otra, conduce a una discriminación en contra de los nacionales de otros Estados miembros. En conjunto, por tanto, soy del parecer de que el régimen legal sueco conduce a una restricción especialmente considerable de la libre circulación de mercancías, elemento que ha de ser tenido en cuenta a la hora de examinar si dicho régimen es necesario o si existen medidas menos restrictivas adecuadas para garantizar la protección de la salud pública.

115. Como ya he señalado, el principal problema planteado por un monopolio nacional de venta al por menor como el sueco es que entraña una centralización de las compras y que, de este modo, es la empresa monopolística estatal quien, en realidad, decide cuáles serán los productos de los restantes Estados miembros que se importarán y tendrán acceso al mercado. Es, pues, el monopolio en sí lo que restringe los intercambios.

116. En cambio, no es el monopolio en sí lo que tiene un efecto restrictivo de la venta y, por tanto, del consumo de alcohol. Este efecto es consecuencia de la limitación del número de puntos de venta. Si, en aras de la protección de la salud pública, se desea limitar la venta de bebidas alcohólicas, para ello no es necesario instaurar un monopolio de Estado centralizado, ya que dicha limitación puede conseguirse con medidas menos restrictivas, tales como un régimen que establezca un cierto número de puntos de venta independientes que se abastezcan con plena

82 — Grønbaek, N. M., Deis, A., Sørensen, T. I. A., Becker, P. U., Schnohr, P., y Boje Jensen, G., Forskel i dødelighed ved moderat forbrug af øl, vin og spiritus, *Ugeskrift for Laeger* 158/16, de 15 de abril de 1996, p. 2258. El estudio, que fue asimismo publicado en *British Medical Journal* 1995, 310: 1165, se basa en los hábitos de consumo de alcohol de 6.051 hombres y 7.234 mujeres en edades comprendidas entra 30 y 79 años. Se efectuó un seguimiento de estas personas entre 1976 y 1988. Del estudio se desprende, en particular, que en Dinamarca, durante los últimos quince años, la mortalidad por enfermedades cardiovasculares disminuyó un 30 %, lo que puede atribuirse al hecho de que, durante el período 1975/1992, el consumo de vino pasó del 17,3 % al 30,2 % del consumo total, que permanece estable.

autonomía, lo que no ocasionaría obstáculos especiales a la libre circulación de mercancías.

117. A dichos puntos de venta independientes, al igual que a Systembolaget, podrían serles impuestos, por un lado, un determinado horario de apertura y, por otro, la obligación de no vender a personas menores de una determinada edad. Asimismo, el Estado podría regular la comercialización por los minoristas. [83] Además, los poderes públicos podrían controlar la observancia de las condiciones de concesión de la licencia por parte del propietario o gerente de la tienda. Es precisamente el modelo utilizado en Suecia para los establecimientos de despacho de bebidas, con el cual parece posible ejercer un control efectivo pese a que existen aproximadamente 9.000 establecimientos de despacho de bebidas independientes, cifra muy superior al actual número de tiendas de venta al por menor.

118. Por otra parte, cabría preguntarse si la intensa limitación actual del número de puntos de venta es necesaria o es posible conseguir la reducción deseada del abuso del alcohol mediante acciones informativas reforzadas y medidas sociales que, quizás, en la práctica serían más adecuadas para reducir el abuso del alcohol sin obstaculizar, sin embargo, el consumo normal. Una normativa menos restrictiva aplicable al vino, cuyo consumo normal parece tener, como he señalado, efectos benéficos para la salud, y a la cerveza, cuyo consumo normal no parece ser perjudicial para la salud, podría asimismo modificar los hábitos de consumo de la población, de tal modo que consuma menos bebidas espirituosas, que, incluso en pequeñas cantidades diarias, parecen afectar negativamente a la salud. No obstante, como he mencionado, el régimen sueco de venta de bebidas alcohólicas debe ser considerado en su conjunto, por lo que, en el marco del presente asunto, no procede pronunciarse con carácter definitivo sobre esta cuestión, que el legislador sueco podrá estudiar de forma más pormenorizada con ocasión de una eventual modificación de la legislación.

119. En mi opinión, evidentemente no es necesario exigir, por razones de protección de la salud pública en Suecia, que los agentes económicos que están establecidos y ejercen su actividad en otro Estado miembro y que deseen vender en el mercado sueco recurran a un intermediario sueco o sean titulares, ellos mismos, de un licencia de comercio al por mayor sueca, sean sometidos a la vigilancia de la inspección del alcohol sueca y paguen las correspondientes tasas. Desde el punto de vista de la política sanitaria, poco importa que las instalaciones de almacenamiento de dichos agentes económicos fuera de Suecia se ajusten a los requisitos suecos o que la conducta de dichos agentes económicos satisfaga las exigencias de la Alkoholinspektion.

120. En cambio, a mi juicio, lo importante es asegurar que los productos tributen en Suecia y no se vendan en contra de lo dispuesto en la legislación sueca en materia de alcohol, por ejemplo, a menores. Sin embargo, el respeto de estas exigencias no requiere, en modo alguno, exigir a los operadores de otros Estados miembros que sean titulares de una licencia de comercio al por mayor sueca para poder vender sus productos en el mercado sueco. Basta con imponer determinados

83 — Véanse las sentencias Hünermund, citada en la nota 36, y Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, citada en la nota 78.

requisitos a los agentes económicos que realicen el almacenamiento, transporte y comercio al por menor de bebidas alcohólicas en Suecia.

121. En conclusión, no estimo que, considerado en su conjunto, el régimen legal sueco de venta al por menor de bebidas alcohólicas pueda justificarse por razones de protección de la salud y vida de las personas a efectos del artículo 36 del Tratado. [84]

La cuestión relativa al período transitorio y las consecuencias de una incompatibilidad con los artículos 30 y 37 del Tratado

122. Como indiqué en el punto 4 de estas conclusiones, el Acta de adhesión de Suecia no prevé una excepción o período de adaptación en relación con el régimen sueco de venta de bebidas alcohólicas. La declaración antes mencionada, relativa al intercambio de correspondencia entre Suecia y la Comisión, es una declaración puramente unilateral, que no puede establecer excepciones a las disposiciones del Tratado.

123. Como he señalado anteriormente, los artículos 30 y 37 del Tratado tienen efecto directo. Por consiguiente, desde el 1 de enero de 1995, fecha de la adhesión de Suecia a la Unión Europea, dichas disposiciones pueden ser invocadas por los particulares ante los órganos jurisdiccionales suecos, que están obligados a no aplicar cualquier medida nacional incompatible con ellas.

Conclusión

124. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Landskrona Tingsrätt:

«1) Los artículos 30 y 37 del Tratado CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen legal nacional de comercio al por menor de bebidas alcohólicas que, en conjunto, presenta las características siguientes:

— el régimen persigue limitar la venta y, por tanto, el consumo de dichos productos, y es de suponer que consigue dicho efecto en la práctica;

84 — Tan sólo en aras de la exhaustividad, añadiré que el monopolio de comercio al por menor podría, eventualmente, mantenerse para los productos nacionales; véase la sentencia de 13 de noviembre de 1986, Edah (asuntos acumulados 80/85 y 159/85, Rec. p. 3359), apartado 18, de la que se desprende que el artículo 30 del Tratado no se opone a que se favorezcan los productos de otros Estados miembros en relación con los productos nacionales.

— la Ley confiere a una sociedad estatal el derecho exclusivo de efectuar todo el comercio al por menor de bebidas alcohólicas, lo que se hace a través de un reducido número de tiendas, etc.;

— el monopolio de comercio al por menor de que se trata interviene, ciertamente, en la fase inmediatamente siguiente a la de importación, pero es el único comprador legal de bebidas alcohólicas destinadas al mercado minorista en el Estado miembro de que se trata y, por tanto, en la práctica, determina los productos que se importarán a dicho mercado desde otros Estados miembros, y

— los productores y otros agentes económicos que se encuentran establecidos y ejercen su actividad en otro Estado miembro únicamente pueden vender dichas bebidas en el mercado del Estado miembro de que se trata a través de un intermediario titular de una licencia de comercio al por mayor, o mediante la obtención, ellos mismos, de una licencia de comercio al por mayor expedida por las autoridades del Estado miembro de que se trata y el pago de las tasas correspondientes.

2) Dicho régimen, en su conjunto, no puede justificarse por razones de protección de la salud y vida de las personas a efectos del artículo 36 del Tratado, ya que dicha protección puede conseguirse mediante medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías.

3) Las disposiciones de los artículos 30 y 37 del Tratado CE se aplican en Suecia desde el 1 de enero de 1995 y tienen efecto directo, de tal modo que pueden ser invocadas por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que están obligados a no aplicar cualquier disposición nacional incompatible con ellas.»