CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN

presentadas el 27 de enero de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

En la presente demanda la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al establecer y mantener un sistema diferenciado de tributación para determinados vinos denominados «vinos dulces naturales», la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 95 del Tratado CEE.

Los «vinos dulces naturales», tal como se definen actualmente en el artículo 416 del Código General de Impuestos francés, han recibido en Francia un trato fiscal más favorable que otros vinos de licor [llamados «vinos de licor» en el Reglamento nº 337/79 (DO 1979, L 54, p. 1)] o vinos dulces similares, a partir de la promulgación de una Ley de 13 de agosto de 1898. La diferencia fiscal actual es considerable: unos derechos de consumo de 6 795 FF por hectolitro de alcohol contenido en el producto, más unos derechos de circulación de 22 FF por hectolitro para los vinos de licor y asimilados (artículos 403-I-3º y 438-1 del Código), y 2 545 FF por hectolitro de alcohol añadido durante la preparación en concepto de derechos de consumo, más 54,80 FF por hectolitro en concepto de derechos de circulación para los vinos dulces naturales (artículo 403-I-1º y 4038-1 del Código).

En 1979, la Comisión emitió, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, un dictamen motivado según el cual estas disposiciones creaban una discriminación en contra de los vinos importados de otros Estados miembros que nunca podían beneficiarse del tipo preferencial aplicado por la legislación francesa. Por lo tanto, en 1982, Francia extendió el beneficio del régimen fiscal de favor a los vinos de licor de calidad producidos en regiones determinadas de la Comunidad (artículo 417 *bis* del Código, introducido por el artículo 37 de la Ley de Presupuestos para 1982). No obstante, la ventaja se aplicaba únicamente a los vinos,

«cuya producción sea tradicional y acostumbrada y que, a reserva de que se sometan a un sistema de control que ofrezca garantías equivalentes a las exigidas para los vinos dulces naturales en lo que se refiere a las condiciones de su producción y comercialización, presenten las siguientes características:

— que hayan sido vinificados directamente por productores cosecheros a partir de sus vendimias, procedentes por lo menos en un 90 % de cepas aromáticas;

— que procedan de parcelas cuyo rendimiento no exceda de 40 hectolitros por hectárea plantada de vid;

— que hayan sido obtenidos de mostos con una riqueza natural inicial en azúcar de por lo menos 252 g por litro;

— que hayan sido obtenidos, con exclusión de cualquier otro método de aumento artificial del grado alcohólico natural, por adición de alcohol vínico correspondiente en alcohol puro como mínimo al 5 % del volumen de los mostos utilizados y como máximo a la menor de las dos proporciones siguientes:

* Traducido del inglés.

»el 10 % del volumen de los mostos utilizados,

»o el 40 % del grado alcohólico volumétrico total del producto acabado, representado por la suma del grado alcohólico adquirido y el equivalente del grado alcohólico en potencia, calculado a partir de que el 1 % volumétrico de alcohol puro corresponde a 17,5 g de azúcar residual por litro;

— que circulen con documentos de acompañamiento especiales».

Por lo tanto, en el presente asunto, registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de junio de 1985, la Comisión no objetó el principio de la aplicación de un régimen fiscal de favor a los vinos dulces naturales. Sin embargo, sostuvo que tres de los requisitos impuestos tenían un carácter restrictivo, de manera que los vinos de licor importados de otros Estados miembros, similares a los vinos dulces naturales franceses, seguían estando en desventaja. Uno de los requisitos controvertidos era que los vinos importados deben circular «con documentos de acompañamiento especiales». Mientras se desarrollaba este procedimiento, dicho requisito fue suprimido por el artículo 64-VI de la Ley de Presupuestos para 1986, adoptada el 30 de diciembre de 1985. Por tanto, hoy sólo se plantean dos puntos al Tribunal de Justicia:

1) el requisito de que el producto provenga de una región en donde su producción sea «tradicional y acostumbrada»;

2) el requisito de que tales vinos sean «sometidos a un sistema de control que ofrezca garantías equivalentes a las exigidas para los vinos dulces naturales en lo que se refiere a las condiciones de su producción y comercialización».

En decisiones anteriores, el Tribunal de Justicia ha reconocido que si no hay armonización o unificación no se prohíbe a los Estados miembros que concedan ventajas fiscales, bajo la forma de exenciones o reducciones de derechos, a determinados tipos de productos o a determinadas categorías de productores; por ejemplo, el asunto 148/77, Hansen contra Hauptzollamt Flensburg, Rec. 1978, p. 1787, asunto relativo a alcoholes, en el que el Tribunal de Justicia resolvió: «que ciertas ventajas fiscales de este tipo pueden, efectivamente, servir a fines económicos o sociales legítimos, tales como la utilización, por la destilería, de determinadas materias primas, el mantenimiento de la producción de alcoholes típicos de alta calidad, o el mantenimiento de determinadas categorías de explotaciones, como las destilerías agrícolas» (apartado 16), *(traducción provisional).* En el asunto 169/78, Comisión contra Italia, Rec. 1980, p. 385, el Tribunal de Justicia añadió: «Es preciso subrayar que la legitimidad de estas prácticas ha sido reconocida sobre todo para permitir el mantenimiento de producciones o de empresas que, sin esas especiales ventajas fiscales ya no serían rentables debido al aumento de los costes de producción» (apartado 16) *(traducción provisional).* (Véase también el asunto 26/80, Schneider-Import contra Hauptzollamt Mainz, Rec. 1980, p. 3469.)

En cambio, dichos asuntos y las recientes sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia el 4 de marzo de 1986 en los asuntos 106/84, Comisión contra Dinamarca, Rec. 1986, p. 833, y 243/84, John Walker & Sons Ltd contra Ministeriet for Skatter og Afgifter (Ministerio de Asuntos Fiscales danés), Rec. 1986, p. 875, subrayan que ningún trato preferencial debe tener un carácter discriminatorio respecto a productos similares importados de otros Estados miembros, ni un carácter protector de la producción local, de modo que cree obstáculos a la

libre circulación de mercancías entre los Estados miembros. Tales distinciones «en función de criterios objetivos, como la naturaleza de las materias primas utilizadas o los procedimientos de producción aplicados» son «compatibles con el Derecho comunitario si persiguen objetivos de política económica que son compatibles a su vez con las prescripciones del Tratado y del Derecho derivado y si sus modalidades son de tal naturaleza que evite toda forma de discriminación, directa o indirecta, respecto a las importaciones procedentes de otros Estados miembros, o de protección de las producciones nacionales concurrentes» (apartado 20 de la sentencia en el asunto 106/84) *(traducción provisional).*

La explicación dada para justificar las diferencias fiscales en este caso es que los vinos dulces naturales en cuestión son producidos en regiones caracterizadas por una pluviosidad débil y un suelo relativamente árido, en las que, dada la dificultad de cultivar otros productos agrícolas, la economía local depende en gran medida de su producción. Según el Gobierno francés, las restricciones relativas al rendimiento por hectárea, a la riqueza mínima en azúcar y a la cantidad máxima de alcohol que puede añadirse al mosto de uva tienen la finalidad de incluir a los vinos producidos en esas regiones, pero de excluir a otros vinos dado que las vides tienen un rendimiento superior y se cultivan en regiones caracterizadas por una pluviosidad más alta y un suelo más rico, como es el caso del «pineau» de Charenta, que es asimismo un vino dulce.

En mi opinión, el objetivo de proteger a los cosecheros de esas regiones, justificado por consideraciones sociales y económicas, se inscribe claramente en el marco de los principios definidos por el Tribunal de Justicia y justifica que haya un régimen fiscal diferencial entre esos «vinos dulces naturales» y otros vinos franceses.

Además, está reconocido el principio de que los vinos de naturaleza similar importados de otros Estados miembros sean admitidos al mismo régimen fiscal. De hecho, en Francia se importa vino dulce de Samos en cantidades importantes (en 1986 se ha calculado que se importaron unos 38 000 hectolitros).

Hasta aquí, deben admitirse las alegaciones del Gobierno francés. El tema de si está o no justificado exigir que la producción de vinos dulces naturales en otros Estados miembros sea «tradicional y acostumbrada» plantea una cuestión más difícil. Se ha dicho que la finalidad de este requisito es incluir a las regiones que satisfacen los demás requisitos establecidos por lo que respecta a Francia. Sin embargo, es claramente restrictivo y coloca en situación de desventaja a los vinos dulces naturales que proceden de una región en donde la producción ha comenzado recientemente o que son producidos, tal vez, mediante técnicas nuevas, aun cuando satisfagan todos los demás requisitos establecidos. Además, es procedente la alegación de la Comisión de que el carácter «tradicional y acostumbrado» no constituye una base totalmente objetiva en sí, sino que introduce un criterio de definición flexible que puede aplicarse de una manera restrictiva y discriminatoria. Reconociendo estas dificultades, el perito del Gobierno francés subrayó que los requisitos fundamentales se referían al rendimiento por hectárea y al contenido de azúcar y de alcohol más que a la producción «tradicional y acostumbrada». Con todo, dicho requisito aún existe en la legislación.

El criterio de la producción «tradicional y acostumbrada» es, a mi juicio, perfectamente válido para Francia, donde las regiones que necesitan protección por razones sociales y económicas y que producen vinos ricos en azúcar procedentes de vides de bajo rendimiento, tienen una producción tradicional y acostumbrada. Sin embargo, ¿por qué los vinos importados en Francia, que

tengan el mismo contenido de azúcar, procedentes de vides cuyo rendimiento es también bajo y que crecen en regiones en las que la producción no puede mantenerse sin ayuda o sin el beneficio de una reducción fiscal, no disfrutan de la misma ventaja fiscal en Francia, aun cuando su producción no sea tradicional y acostumbrada? Si, en otro Estado miembro, determinados empresarios privados, que difícilmente pueden encontrar otras fuentes de ingresos, se dedican a cultivar vides en una región que presenta características semejantes a las de los departamentos franceses de que se trata y producen vinos de calidad igual o similar, surge la pregunta de por qué su vino no es tratado de la misma manera que los vinos dulces naturales franceses en cuestión. Los criterios realmente objetivos son satisfechos tanto por la producción nueva como por la producción tradicional.

En cambio, en asuntos como el 26/80, por ejemplo (Rec. 1980, pp. 3469, 3486, apartado 15), el Tribunal de Justicia ha admitido que se cumple el requisito de no discriminación formulado por el artículo 95 del Tratado cuando el régimen aplicable a las bebidas alcohólicas importadas de otros Estados miembros «puede considerarse que constituye un equivalente del régimen aplicable a la producción nacional, de manera que los productos importados puedan disfrutar de hecho de las mismas ventajas que los productos nacionales comparables». A este respecto, es preciso reconocer en el presente caso que las importaciones son tratadas de la misma manera que la producción nacional. En Francia, sólo los vinos cuya producción es tradicional y acostumbrada pueden disfrutar de la ventaja en cuestión, de manera que los viticultores establecidos en regiones en las que el cultivo de la vid es nuevo y que producen vinos de características físicas comparables no disfrutan del régimen de favor. Esto se aplica también a los productores instalados en otros Estados miembros. Si se hubiera demostrado aquí que las regiones de producción tradicional y acostumbrada de Francia eran las únicas regiones de la Comunidad en poder disfrutar eventualmente de la ventaja fiscal, entonces sí podría ser que el requisito de una producción «tradicional y acostumbrada» fuese una forma encubierta de protección o de discriminación. Esto no se ha demostrado y, a pesar de las dificultades indicadas a propósito del criterio de la «producción tradicional y acostumbrada», en mi opinión es preciso considerar equivalentes los regímenes aplicables a la producción nacional y a las importaciones, y rechazar el primer motivo de la Comisión.

El segundo motivo plantea diferentes cuestiones. La Comisión afirma que es contrario al artículo 95 del Tratado exigir como requisito previo al beneficio del régimen fiscal favorable que los vinos sean sometidos a controles que ofrezcan garantías equivalentes a las exigidas para los vinos dulces naturales de producción nacional en lo que respecta a las condiciones de su producción y de su comercialización. Francia responde que tiene derecho a exigir dichos controles, basándose en asuntos como el 21/79, Comisión contra Italia, Rec. 1980, p. 1.

En la primera correspondencia mantenida entre las partes, se sugería que Francia había exigido la celebración de un acuerdo bilateral con el Gobierno griego respecto al vino de Samos. Esto no ha sido probado. No obstante, parece evidente que Francia exigió a las autoridades nacionales griegas que le proporcionaran las pruebas necesarias, tal como indica la instrucción administrativa de la Direction Générale des Impots de fecha de 13 de agosto de 1982, que dice: «A petición de las autoridades griegas y tras hacer éstas que pudiesen reunirse todos los datos indispensables, una decisión del Ministro, tomada el 1 de junio de 1982 en aplicación

de esta disposición, ha resuelto la asimilación, prevista por la ley, en beneficio de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas originarios de Grecia y que tienen la denominación de "Samos vin doux naturel grand cru" (Samos gran vino dulce de crianza)».

A pesar de que se haya dicho que, una vez dada esta autorización, los cargamentos posteriores de vino idéntico no serían sometidos a los mismos procedimientos, en mi opinión es exagerado exigir una prueba a las autoridades nacionales. Admitiendo que esté permitido establecer normas en cuanto al contenido de azúcar, a la graduación de alcohol y al rendimiento, tanto para los vinos franceses como para los vinos importados, y conceder ventajas fiscales a las regiones que necesitan apoyo económico, las autoridades francesas tienen derecho a exigir la prueba de que se cumplen tales requisitos «sin poder, no obstante, hacer dicha prueba más difícil de lo necesario» (asunto 21/79, Rec. 1980, p. 1, apartado 21) *(traducción provisional).* Sin embargo, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia, a pesar de admitir que la prueba pueda exigirse de un modo que elimine el riesgo de fraude fiscal, citó los «certificados de las autoridades o de otros organismos apropiados del Estado miembro exportador» únicamente como ejemplos de la manera en que se puede probar que se han satisfecho los requisitos. La sentencia no dice que la expedición de certificados por las autoridades gubernamentales pueda exigirse siempre. Por lo tanto, otros modos de prueba pueden ser suficientes y, si son suficientes, deben ser aceptados. Si el importador o el exportador pueden presentar tal prueba, independiente de los certificados nacionales, debería bastar con ello.

El requisito suplementario de que los vinos importados de otros Estados miembros deben ser «sometidos a un sistema de control que ofrezca garantías equivalentes a las exigidas para los vinos dulces naturales» (es decir, los producidos en Francia y sometidos a los controles franceses) me parece también exagerado. Puede ocurrir que los otros Estados miembros no tengan el mismo sistema de control y que, sin embargo, los vinos satisfagan todos los demás requisitos establecidos. Si puede probarse que unos vinos cumplen todos esos otros requisitos, en mi opinión tienen derecho a la misma ventaja fiscal.

El establecer normas estrictas y claras en materia de control y de certificados nacionales es evidentemente una cuestión de conveniencia administrativa. Sin embargo, después de todo, lo importante es que vinos similares procedentes de regiones comparables estén sujetos al mismo régimen fiscal, dado que la finalidad del artículo 95 es «garantizar la perfecta neutralidad de los tributos internos en lo referente a la competencia entre productos nacionales y productos importados» (asunto 169/78, Comisión contra Italia, Rec. 1980, p. 399, apartado 4) *(traducción provisional).* Unas reglas más flexibles pueden dar lugar a dificultades de prueba (como reconoció el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en el asunto 21/79), pero esas dificultades deben aceptarse para tener en cuenta la situación real.

Por lo tanto, en mi opinión, las exigencias francesas de un control equivalente pueden suponer una restricción abusiva, aun cuando, de hecho, la ventaja fiscal no se haya negado hasta ahora a ningún vino comparable. Considero que en este punto el motivo de la Comisión es fundado.

Hay otro punto que requiere comentarios, a la luz de la vista oral. Entre las limitaciones impuestas hay dos que se refieren al contenido de azúcar. Una es que la riqueza natural inicial en azúcar sea «de 252 g por litro».

Me parece legítimo exigir un contenido mínimo de azúcar para los vinos a los que puede aplicarse el beneficio fiscal. El requisito específico no excluye, sin embargo, a los vinos cuyo contenido de azúcar es mayor y que pueden proceder de otros países mediterráneos más soleados. La otra limitación consiste en que el rendimiento no debe superar los 40 hectolitros por hectárea de vides cultivadas. La razón expuesta para justificar esta limitación es que cuanto más bajo sea el rendimiento, más elevado es el contenido de azúcar. Sin embargo, no es improbable que en otros Estados miembros las condiciones climáticas, sobre todo la cantidad de lluvia y de sol, puedan dar lugar a un rendimiento superior por hectárea, sin dejar de producir naturalmente vinos que tienen la misma riqueza en azúcar, la misma calidad y el mismo contenido natural de alcohol. A primera vista, estos vinos son, por lo tanto, objetivamente los mismos y deberían estar sujetos al mismo régimen fiscal que los vinos dulces naturales franceses. A esto se ha respondido que un rendimiento elevado significa que el productor no necesita la misma protección en el aspecto económico. En mi opinión, ésta es una conclusión excesiva. Puede ocurrir perfectamente que en algunos países las dimensiones normales de las explotaciones sean menores que en Francia y que el pequeño cultivador cuyo rendimiento es superior produzca a partir de un terreno menor una calidad comparable a la producida por los más pequeños cosecheros franceses. Necesitan la misma protección económica. Si la legislación francesa concediese las ventajas fiscales basándose en la producción real, parecería justificable aplicar los mismos límites a los productores de los demás Estados miembros. El artículo 95 no impone a los Estados miembros «la obligación de aplicar la misma ventaja a productos importados procedentes de empresas cuya producción supera el límite de producción así determinado» (asunto 26/80, ya citado, p. 3488), siempre que, en todo caso, no se establezcan requisitos que «una unidad de producción situada en otro Estado miembro no pueda cumplir debido a su situación geográfica o a la legislación relativa a la producción» *(traducción provisional)* en vigor en el otro Estado miembro (asuntos 26/80, ya citado, y 153/80, Rumhaus Hansen contra Hauptzollamt Flensburg, Rec. 1981, p. 1165). Fijar los límites según el rendimiento por hectárea es, sin embargo, a mi juicio, una cuestión diferente y que puede crear una discriminación respecto a otros Estados miembros, dado que esta medida está especialmente adaptada para proteger a los rendimientos franceses en las regiones interesadas. No obstante, en mi opinión, ni la demanda ni la réplica plantean directamente esta cuestión.

Por tanto, considero procedente declarar que, al exigir que el vino importado de otros Estados miembros sea sometido a un sistema de control que ofrezca garantías equivalentes a las exigidas para los vinos dulces naturales franceses en lo que se refiere a las condiciones de su producción y comercialización, y al exigir que la prueba de que se han cumplido las condiciones establecidas sea proporcionada por las autoridades nacionales, para obtener el beneficio de las ventajas fiscales concedidas por la legislación francesa a los vinos dulces naturales franceses, Francia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 95 del Tratado CEE.

En mi opinión, la Comisión y Francia tienen razón cada una en uno de los dos puntos que quedaban en litigio; la Comisión alcanzó su objetivo en cuanto al tercer punto, ya que Francia modificó su legislación una vez iniciado este procedimiento. Por lo tanto, a mi juicio, la Comisión estaba legitimada para incoar el presente procedimiento, y la alegación de que debería rembolsársele la totalidad de las costas no es improcedente. Dado que, por otra parte, ha perdido en un punto importante, parece oportuno resolver que cada parte se haga cargo de sus propias costas.