SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda) de 17 de octubre de 1995 *

En los asuntos acumulados C-140/94, C-141/94 y C-142/94,

que tienen por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italia), destinada a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

DIP SpA

y

Comune di Bassano del Grappa (C-140/94),

y entre

LIDL Italia Srl

y

Comune di Chioggia (C-141/94),

así como entre

Lingral Srl

* Lengua de procedimiento: italiano.

y

Comune di Chioggia (C-142/94),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 85 y 86 del Tratado CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres.: G. Hirsch, Presidente de Sala; G.F. Mancini y F.A. Schockweiler (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de DIP SpA, por los Sres. I. Cacciavillani y P. Piva, Abogados de Venecia;

— en nombre de LIDL Italia Srl y de Lingral Srl, por los Sres. B. Barel, Abogado de Treviso y P. Piva, Abogado de Venecia;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Marenco, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de DIP SpA; de LIDL Italia Srl; de Lingral Srl, y de la Comisión, expuestas en la vista de 11 de mayo de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de julio de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante tres resoluciones de 24 de febrero de 1994, recibidas en el Tribunal de Justicia el 24 de mayo siguiente, el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 85, 86 y 30 del Tratado CE, con objeto de poder pronunciarse sobre la compatibilidad con dichas disposiciones de la normativa italiana relativa a las licencias de apertura de comercios al por menor.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de litigios entre las sociedades DIP, LIDL Italia y Lingral y los municipios de Bassano del Grappa y de Chioggia, en relación con la negativa de los alcaldes de dichos municipios a autorizar a las referidas sociedades a abrir un comercio al por menor.

3 Con arreglo al artículo 24 de la Ley nº 426, de 11 de junio de 1971, sobre regulación del comercio (GURI nº 168, de 6 de julio de 1971; en lo sucesivo, «Ley italiana»), la apertura de comercios al por menor está supeditada a la

concesión de una autorización administrativa por parte del alcalde del municipio, previo dictamen de una Comisión municipal y teniendo en cuenta los criterios fijados en un plan de desarrollo y adaptación de la red de distribución elaborado por los municipios previa consulta a dicha Comisión.

4 La composición de la Comisión designada por el Consejo municipal aparece regulada en los artículos 15 y 16 de la Ley italiana.

5 En los municipios que son capitales de provincia y en los municipios de más de 50.000 habitantes, la Comisión está integrada por los catorce miembros siguientes:

— El alcalde o la persona en quien delegue, que preside la Comisión.

— Dos expertos designados por el Consejo municipal, especializados en urbanismo y circulación, respectivamente.

— El Director de la UPICA (Oficina Provincial de Industria, Comercio y Artesanado).

— Un representante de la Oficina Provincial de Turismo.

— Cinco expertos en problemas de distribución designados: tres por las Organizaciones sindicales de comerciantes con establecimiento permanente, uno por

las Organizaciones cooperativas de consumidores y uno por las Organizaciones sindicales de vendedores ambulantes.

— Cuatro representantes designados por la Confederación nacional de trabajadores.

6 En los municipios con menos de 50.000 habitantes, las Comisiones están integradas por los diez miembros siguientes:

— El alcalde o la persona en quien delegue.

— Dos expertos designados por el Consejo municipal, especializados en urbanismo y circulación, respectivamente.

— Tres expertos en problemas de distribución, designados por el Consejo municipal previo dictamen de las Organizaciones de comerciantes y de las Organizaciones cooperativas de consumidores.

— Tres representantes de los trabajadores.

— Un representante de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

7 A tenor del artículo 43 de la Ley italiana, hasta la aprobación de los planes de desarrollo y adaptación de la red de distribución, las autorizaciones son concedidas

por el alcalde, previo dictamen conforme de la Comisión, respetando los criterios establecidos por la Ley.

8 DIP, LIDL Italia y Lingral solicitaron a los municipios de Bassano del Grappa y de Chioggia autorización para la apertura de un comercio al por menor.

9 Contra las decisiones denegatorias, adoptadas por los alcaldes de los municipios interesados previo dictamen de las Comisiones municipales, las sociedades citadas interpusieron recurso de anulación.

10 En el marco de dichos recursos, el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se deriva de los artículos 85 y 86 del Tratado la prohibición de que un Estado miembro introduzca:

1) Una normativa que contemple una previsión y planificación de las redes de distribución en la que se establecen de antemano las diversas mercancías que son objeto de contingentación y la correspondiente prohibición de apertura de nuevos establecimientos cuando se considere que el mercado, de acuerdo con las indicaciones del plan, está ya suficientemente servido, así como

2) una normativa que prevea, tanto en el momento de la concepción del plan como en el de la concesión de nuevas autorizaciones, el dictamen obligatorio de

un órgano colegiado del que forman parte también los representantes de los operadores económicos ya presentes en el mercado?»

11 En el asunto LIDL Italia (C-141/94), el órgano jurisdiccional remitente se refiere también al artículo 30 del Tratado, dado que la demandante en el litigio principal es una filial de una sociedad establecida en otro Estado miembro.

12 Mediante auto de 29 de junio de 1994, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Procedimiento, acumular los tres asuntos a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

13 La cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto debe entenderse, fundamentalmente, en el sentido de que pretende que se dilucide si la letra g) del artículo 3 y los artículos 5, 85 y 86 y, en su caso, 30 del Tratado se oponen a que una normativa de un Estado miembro supedite la apertura de comercios al por menor a la concesión por el alcalde del municipio de una autorización administrativa, con arreglo a unos requisitos como los establecidos por la Ley italiana.

Sobre los artículos 85 y 86 del Tratado

14 Procede recordar que, considerados en sí mismos, los artículos 85 y 86 del Tratado se refieren únicamente a la conducta de las empresas y no a medidas legales o reglamentarias adoptadas por los Estados miembros. No obstante, es jurisprudencia

reiterada que los artículos 85 y 86 del Tratado, en relación con el artículo 5, obligan a los Estados miembros a no adoptar o mantener en vigor medidas, ni siquiera legales o reglamentarias, que puedan anular la eficacia de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas (véanse, respecto al artículo 85 del Tratado, las sentencias de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, apartado 16; de 17 de noviembre de 1993, Reiff, C-185/91, Rec. p. I-5801, apartado 14, y de 9 de junio de 1994, Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Rec. p. I-2517, apartado 14; véase, respecto al artículo 86 del Tratado, la sentencia de 16 de noviembre de 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Rec. p. 2115, apartado 31).

15 Este Tribunal ha estimado que se infringen los artículos 5 y 85 cuando un Estado miembro, o bien impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 85 o refuerza los efectos de tales prácticas colusorias, o bien retira el carácter estatal a su propia normativa, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica (véanse las citadas sentencias Van Eycke, apartado 16; Reiff, apartado 14, y Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, apartado 14).

16 A este respecto, procede recordar que, en las citadas sentencias Reiff (apartado 15) y Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft (apartado 15), este Tribunal de Justicia estimó que, a fin de proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil, procede examinar, en primer lugar, si una normativa del tipo de la que se discute en el litigio principal permite llegar a la conclusión de que existe una práctica colusoria en el sentido del artículo 85 del Tratado.

17 En lo que respecta a una normativa como la Ley italiana, debe señalarse, en primer lugar, que las Comisiones municipales tan sólo están integradas por una minoría de miembros designados o propuestos por las organizaciones de operadores económicos, al lado de los representantes de los trabajadores, de representantes de los poderes públicos y de expertos designados por estos últimos.

18 Hay que añadir que los miembros designados o propuestos por las organizaciones de operadores económicos desempeñan, de acuerdo con los propios términos de la Ley, una función de expertos en problemas de distribución y no de representantes de intereses sectoriales y que la Comisión municipal debe respetar, al emitir sus dictámenes, el interés general.

19 De las consideraciones expuestas resulta que, en un régimen de autorización del comercio como el establecido por la Ley italiana, los dictámenes deliberados en el seno de la Comisión municipal no pueden considerarse como prácticas colusorias entre operadores económicos que los poderes públicos han impuesto o favorecido o cuyos efectos han reforzado.

20 En segundo lugar, procede determinar, como ha manifestado el Tribunal de Justicia en las citadas sentencias Reiff (apartado 20) y Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft (apartado 19), si los poderes públicos han delegado en operadores económicos privados sus facultades en materia de autorización de establecimientos comerciales.

21 A este respecto, debe señalarse que la Ley italiana prevé que la autorización es concedida por el alcalde del municipio de que se trate, teniendo en cuenta los criterios fijados por el Plan municipal de desarrollo y adaptación de la red de distribución. Dicho Plan tiene como objetivo prestar los mejores servicios posibles a los consumidores y lograr el mejor equilibrio posible entre las instalaciones comerciales permanentes y el volumen previsible de demanda de la población.

22 Hay que añadir que la Comisión municipal tan sólo ha de proporcionar un dictamen al alcalde sobre cada una de las solicitudes de autorización. Unicamente en el

supuesto de que el municipio no haya aprobado aún un plan de desarrollo y adaptación de la red de distribución, será necesario contar con el dictamen favorable de la referida Comisión para que pueda concederse la autorización.

23 De las consideraciones expuestas resulta que en un régimen como el establecido por la Ley italiana, los poderes públicos no han delegado sus facultades en operadores económicos privados.

24 La letra g) del artículo 3, así como los artículos 5 y 86 del Tratado podrían aplicarse a una normativa como la Ley italiana únicamente en el supuesto de que se demostrara que dicha Ley coloca a una empresa en una situación de poder económico que le permita impedir que haya una competencia efectiva en el mercado de que se trate, confiriéndole la posibilidad de comportarse con un grado apreciable de independencia frente a sus competidores, sus clientes y, finalmente, los consumidores (sentencia de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión, 85/76, Rec. p. 461, apartado 38).

25 Este Tribunal de Justicia ha estimado que el artículo 86 del Tratado prohíbe las prácticas abusivas derivadas de la explotación, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en la medida en que dichas prácticas puedan afectar al comercio entre los Estados miembros (sentencia de 27 de abril de 1994, Almelo y otros, C-393/92, Rec. p. I-1477, apartado 40).

26 No obstante, para llegar a la conclusión de que existe una posición dominante colectiva, sería necesario que las empresas del grupo de que se trate estuvieran suficientemente ligadas entre sí como para adoptar una misma línea de acción en el mercado (sentencia Almelo y otros, apartado 42).

27 A este respecto, no se puede considerar que una normativa nacional que supedita la apertura de comercios al por menor a una autorización administrativa, o que limita incluso el número de comercios por municipio con objeto de establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda, conduzca al resultado de situar a los comerciantes individuales en posiciones dominantes o al conjunto de los comerciantes establecidos en un municipio en una posición dominante colectiva, situaciones ambas que se caracterizarían por la falta de relaciones de competencia entre ellos.

28 De las consideraciones expuestas resulta que los artículos 85 y 86 del Tratado, considerados en relación con la letra g) del artículo 3 y con el artículo 5 del Tratado, no se oponen a una normativa como la Ley italiana.

Sobre el artículo 30 del Tratado

29 A este respecto, baste con señalar que una legislación del tipo de la Ley italiana no hace ninguna distinción según el origen de las mercancías distribuidas por los comercios de referencia, que no tiene por objeto regular los intercambios de mercancías con los demás Estados miembros y que los efectos restrictivos que podría producir sobre la libre circulación de mercancías son demasiado aleatorios e indirectos para que pueda considerarse que la obligación que impone puede obstaculizar el comercio entre los Estados miembros (sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, apartado 24, y jurisprudencia citada).

30 Por tanto, el artículo 30 no puede oponerse a una legislación del tipo de la Ley italiana.

31 A la luz de todas las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto que la letra g) del

artículo 3 y los artículos 5, 85, 86 y 30 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una normativa de un Estado miembro supedite la apertura de comercios al por menor a la concesión de una autorización administrativa por parte del alcalde del municipio, previo dictamen obligatorio de una Comisión municipal, siempre que ésta esté integrada con carácter minoritario por miembros designados o propuestos por las organizaciones de operadores económicos encargados de una función pericial y que sus dictámenes respeten el interés general, y siempre que el alcalde, que tiene conferida la facultad decisoria, tenga en cuenta los criterios de interés general fijados en un plan de desarrollo y adaptación de la red de distribución elaborado por el municipio.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto mediante resolución de 24 de febrero de 1994, declara:

La letra g) del artículo 3 y los artículos 5, 85, 86 y 30 del Tratado CE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una normativa de un Estado miembro supedite la apertura de comercios al por menor a la concesión

de una autorización administrativa por parte del alcalde del municipio, previo dictamen obligatorio de una Comisión municipal, siempre que ésta esté integrada con carácter minoritario por miembros designados o propuestos por las organizaciones de operadores económicos encargados de una función pericial y que sus dictámenes respeten el interés general, y siempre que el alcalde, que tiene conferida la facultad decisoria, tenga en cuenta los criterios de interés general fijados en un plan de desarrollo y adaptación de la red de distribución elaborado por el municipio.

Hirsch Mancini Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de octubre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Segunda

G. Hirsch