

**C-557/23****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

6 de septiembre de 2023

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Szegedi Törvényszék (Tribunal General de Szeged, Hungría)

**Fecha de la resolución de remisión:**

6 de septiembre de 2023

**Parte demandante:**

SPAR Magyarország Kft.

**Parte demandada:**

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Delegación del Gobierno en la Provincia de Bács-Kiskun, Hungría)

**Objeto del procedimiento principal**

Recurso contencioso-administrativo al objeto de que se anule una resolución por la que se ha impuesto una multa en materia de protección de los consumidores.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (en lo sucesivo, «Reglamento OCM»), y, en general, con los artículos 34 TFUE y 36 TFUE, de una normativa nacional que, respecto de una serie de productos agrarios incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento OCM, establece que los comerciantes están obligados a poner a la venta (es decir, a ofrecer y a vender a los compradores en el punto de venta) tales productos a un precio fijo autorizado en la misma cantidad que la cantidad media diaria que el

comerciante tenía en existencias en el año de referencia y que, en caso de incumplimiento de esta obligación, exige que se imponga una multa.

Fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial: artículo 267 TFUE

### **Cuestiones prejudiciales**

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 83, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (en lo sucesivo, «Reglamento OCM»), en el sentido de que se opone a una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, que, invocando una situación de emergencia, impone a los comerciantes la obligación de poner a la venta a un precio fijo autorizado una serie de productos agrarios incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento OCM en cantidades que se determinan, no a partir de las cantidades medias diarias despachadas por el comerciante en el año de referencia, sino, con independencia de ello, a partir de las cantidades medias diarias que el comerciante tenía en existencias en el año de referencia?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 90 *bis*, apartado 3, del Reglamento OCM en el sentido de que se opone a una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, que prescribe que se imponga con carácter obligatorio una multa también en el caso de que el comerciante, el día en que se lleve a cabo el control, haya puesto a la venta una serie de productos agrarios incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento OCM en cantidades equivalentes a las cantidades medias diarias que despachó en el año de referencia y de que los consumidores tengan a su disposición tales productos?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículos 34 TFUE y 36 TFUE

Considerando 172 y artículos 83, apartado 5, y 90 *bis*, apartado 3, del Reglamento OCM

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [Decreto gubernamental 6/2022, de 14 de enero, por el que se establecen, en situación de

emergencia, excepciones en la aplicación de la Ley LXXXVII de 1990, de determinación de los precios (en lo sucesivo, «Decreto sobre precios»)]

- 1 En la situación de emergencia que se produjo en el contexto de la pandemia de COVID-19, el Gobierno húngaro adoptó el Decreto sobre precios. Según el tenor de dicho Decreto, en vigor desde el 1 de febrero de 2022, los comerciantes estaban obligados a poner a la venta seis productos que figuran en el anexo del Reglamento OCM (azúcar granulado; harina fina de trigo; aceite de girasol refinado; pierna de porcino de especies domésticas; pechuga de pollo, carcasa de pollo — espinazo, rabadilla y puntas de ala, y leche UHT de vaca con un contenido en grasa del 2,8 %; en lo sucesivo, «primer grupo de productos») a un precio autorizado, que, en esencia, no podía ser superior al precio bruto de venta al por menor que se cobraba a 15 de octubre de 2021. Además, los comerciantes estaban obligados a comercializar tales productos si los comercializaban a 15 de octubre de 2021 y a poner a la venta diariamente al menos la cantidad media diaria [despachada] en 2021 el día correspondiente de la semana.
- 2 El Gobierno, invocando la situación de guerra en Ucrania, modificó el Decreto sobre precios desde el 10 de noviembre de 2022 para ampliar su ámbito de aplicación a dos productos más (huevos frescos y patatas de mesa; en lo sucesivo, «segundo grupo de productos»), y tomó como valor de referencia, no la cantidad media diaria [despachada por el comerciante], sino la cantidad media diaria que el comerciante tenía en existencias en el año de referencia (2021 en el caso del primer grupo de productos, 2022 en el caso del segundo).
- 3 Las disposiciones pertinentes del Decreto sobre precios en vigor desde el 12 de enero de 2023 (tras una nueva modificación) tenían el siguiente tenor:  
  
«§ 2.  
  
(1) En relación con [el primer grupo de productos], el comerciante está obligado:  
  
a) a comercializar los productos que se comercializaban a 15 de octubre de 2021;  
  
b) a este respecto, a poner a la venta diariamente al menos la cantidad media diaria que tuviera en existencias en 2021 el día correspondiente de la semana, y  
  
c) a garantizar unas existencias —en caso necesario de hasta el doble de la cantidad indicada en la letra b)— y a que estas se ofrezcan a los clientes de forma continuada en cantidad suficiente para atender a sus necesidades, evitando el desabastecimiento.»
- 4 El artículo 2/A contenía una disposición análoga por lo que respecta al segundo grupo de productos, pero se basaba en la comercialización a 30 de septiembre de 2022 y en el año 2022 como año de referencia.

- 5 El Decreto sobre precios (artículo 3) establecía además que, en caso de incumplimiento de la obligación de puesta a la venta al precio autorizado o de mantenimiento de existencias, la autoridad competente en materia de protección de los consumidores estaba obligada a imponer una multa de entre 50 000 y 3 000 000 forintos (HUF), o bien podía ordenar el cese temporal (entre un día y medio año) de la actividad del comerciante.
- 6 El Decreto sobre precios ha estado en vigor hasta el 31 de julio de 2023.

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 7 Durante un control *in situ* realizado el 1 de febrero de 2023 en uno de los establecimientos comerciales del comerciante demandante, la autoridad demandada determinó que este había incumplido, en el caso de cinco productos, su obligación de poner a la venta diariamente al menos la cantidad media diaria equivalente a la que tenía en existencias en 2021 o en 2022 el día correspondiente de la semana, con lo que había infringido lo dispuesto en los artículos 2, apartado 1, letra b), y 2/A, apartado 1, letra b), del Decreto sobre precios. Por tanto, mediante su resolución, la demandada impuso a la sociedad demandante una multa en materia de protección de los consumidores por importe de 2 200 000 HUF (unos 5 756 euros) y la condenó a comercializar en el establecimiento objeto de la investigación los productos de los grupos de que se trata en las cantidades prescritas por el Decreto sobre precios.
- 8 Para determinar la cuantía de la multa, la autoridad demandada tuvo en cuenta, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto sobre precios, la dimensión del colectivo afectado por la infracción (se vio afectado el mayor), la duración de la infracción (hay pruebas de su existencia el día del control *in situ*), la reincidencia en la conducta infractora (ya se había impuesto con anterioridad a la demandante una multa en materia de protección de los consumidores), la disposición de la demandante a cooperar (existente) y su peso económico (significativo), así como la naturaleza de la infracción (irreversible, sin carácter transfronterizo) y su gravedad (mayor).
- 9 La demandante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la demandada, cuya anulación solicita.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 10 En opinión de la demandante, la adopción de una regulación de precios por parte de las autoridades restringe derechos esenciales de los comerciantes (derecho de propiedad, libertad de empresa, libertad contractual). Las disposiciones del Decreto sobre precios le imponen una carga adicional significativa y le prescriben una conducta completamente ajena a la regulación del comercio, por lo que debe acogerse la interpretación normativa menos restrictiva de estos derechos. El propósito del legislador no era introducir una obligación general de

suministro/servicio, sino satisfacer la demanda de los consumidores, como lo expresó el Gobierno: «nadie debe volver a casa con la cesta vacía». La demandante cumplió plenamente este objetivo: poseía una cantidad de los productos de que se trata igual o superior a la cantidad media vendida en 2021 o en 2022 el día correspondiente de la semana. Satisfizo totalmente la demanda de los consumidores e incluso le quedaron existencias finales de los productos. Solo podría declararse producida la infracción si se acreditase que no se satisfizo la demanda de los consumidores y que, de este modo, se lesionaron sus intereses. Este razonamiento que ella defiende ha sido aceptado por otras autoridades en anteriores controles.

- 11 La demandante alega asimismo que, en los años de referencia, el nivel de sus existencias se vio influido por numerosas circunstancias aleatorias, independientes de la demanda de los clientes (promociones, fluctuaciones estacionales, reducción de existencias, etc.), y que la capacidad de almacenamiento de su local comercial era limitada, por lo que la obligación de mantenimiento de existencias habría hecho peligrar el suministro de otros productos a los consumidores. Además, la cadena de supermercados disponía del volumen de existencias requerido.
- 12 La demandada alega que el Decreto sobre precios debe interpretarse literalmente: si las cantidades que establece dicho Decreto no estaban disponibles en el establecimiento comercial, se incumplió la obligación en él prevista. La responsabilidad del comerciante es objetiva y se le debe imponer la consecuencia jurídica (multa) con independencia de la culpa. La finalidad perseguida por el autor del Decreto sobre precios [como ha confirmado también la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría)] es proteger los intereses patrimoniales de las familias, asegurar el suministro ininterrumpido de bienes y que los productos de que se trata estén a disposición de los consumidores en los niveles de existencias habituales.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 13 Por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que la política agrícola común (PAC) forma parte del ámbito de competencia compartida de la Unión y de los Estados miembros. Cuando exista un reglamento por el que se establezca la organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que sea contraria o establezca excepciones a dicha organización. Por otra parte, los Estados miembros mantienen su competencia, en principio, para adoptar determinadas medidas que no estén previstas en el Reglamento OCM, siempre que estas medidas no establezcan excepciones o sean contrarias a dicho Reglamento ni se opongan a su correcto funcionamiento.
- 14 La normativa nacional controvertida en el litigio principal, que impone, en el caso de la venta al por menor de una serie de productos incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento OCM, la obligación de poner a la venta determinadas

cantidades imperativamente a un precio fijo autorizado, puede ser contraria al Reglamento OCM por cuanto una medida de este tipo va en contra del principio de libre determinación de los precios de venta de los productos agrícolas sobre la base de la libre competencia en la que se sustenta este Reglamento.

- 15 El establecimiento de una organización común de mercados no impide a los Estados miembros poner en marcha medidas que persigan un objetivo de interés general distinto de los cubiertos por dicha organización. Ahora bien, tales medidas deben cumplir los requisitos en materia de proporcionalidad que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El examen de la proporcionalidad debe realizarse teniendo en cuenta, en particular, los objetivos de la PAC y el correcto funcionamiento de la organización común de mercados, lo que impone una ponderación de estos objetivos y de los perseguidos por la normativa nacional de que se trate, en particular de las razones imperiosas de interés general. Estas pueden incluir el objetivo de evitar los efectos adversos de las disfunciones del mercado (freno a la inflación) y, por otra parte, como objetivo de carácter social y de bienestar, el hecho de que la población tenga acceso a ciertos alimentos básicos a precios artificialmente bajos. Estas razones deben ser no discriminatorias y cumplir el criterio de proporcionalidad y los Estados miembros deben acreditar su necesidad.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente considera que la norma relativa al nivel de las existencias no cumple los criterios de necesidad y de proporcionalidad y no puede estar justificada por un objetivo de interés general. Por tanto, es contraria al considerando 172 y al artículo 83, apartado 5, del Reglamento OCM, así como a los artículos 34 TFUE y 36 TFUE.
- 17 El objetivo del Decreto sobre precios es que la demanda de los consumidores pueda seguir satisfaciéndose tras la introducción del precio autorizado, ya que los comerciantes se inclinarían por no comercializar productos sujetos a precios autorizados que les generasen pérdidas. Sin embargo, no son las existencias, sino las compras hechas realmente por los consumidores las que reflejan la demanda de estos. Carece de justificación obligar a los comerciantes a mantener un determinado nivel de existencias mientras se satisfaga la demanda de los consumidores. La anterior redacción del Decreto sobre precios, que establecía un volumen medio diario de ventas obligatorio, respondía a este objetivo y era, por tanto, conforme con el Derecho de la Unión.
- 18 Por lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente señala que el incumplimiento de la obligación de puesta a la venta genera una responsabilidad objetiva: la imposición de una multa es obligatoria en caso de infracción aun cuando los consumidores no hayan sufrido ningún tipo de perjuicio. El órgano jurisdiccional remitente no niega que, con arreglo al artículo 90 *bis*, apartado 3, del Reglamento OCM, los Estados miembros puedan aplicar sanciones administrativas, pero la imposición de una multa es una sanción innecesaria y excesiva si los consumidores tienen a su disposición los productos con precio autorizado deseados.