

# **JEFFERSON COUNTY PHARM. ASSN. v. ABBOTT LABS., 460 U.S. 150 (1983)**

**Corte Suprema de los Estados Unidos**

**JEFFERSON COUNTY PHARM. ASSN. v. ABBOTT LABS. (1983)**

**No, no. 81-827**

**Argumento: 08 de noviembre de 1982 Decido: 23 de febrero de 1983**

La asociación de comerciantes de farmacéuticos minoristas y farmacias presentó una demanda antimonolaboral en la Corte Federal de Distrito contra los fabricantes farmacéuticos demandados, la Junta de Síndicos de la Universidad de Alabama, que opera farmacias en relación con sus hospitales, y una farmacia hospitalaria del condado. Petitioner alegó que los fabricantes encuestados violaron las proscripciones de la discriminación de precios de la Ley Robinson-Patman al vender sus productos a farmacias hospitalarias encuestadas a precios inferiores a los miembros de los demandantes acusados por productos similares, y que las farmacias encuestadas indujeron a sus samalesamente precios tan bajos en violación de la Ley y vendieron los medicamentos al público en general en competencia directa con farmacias de propiedad privada. El Tribunal de Distrito accedió a los demandados a desestimar la denuncia, sosteniendo que las compras estatales están fuera del alcance previsto de la ley. El Tribunal de Apelaciones afirmó.

*Celebrado:*

La venta de productos farmacéuticos a hospitales estatales y locales para su reventa en competencia con farmacias privadas no está exenta de las proscripciones de la ley. Pp. 153-171.

a) La ley, por sus condiciones, no exime a las compras estatales, y el idioma legal es lo suficientemente amplio como para abarcar a los órganos gubernamentales. Por lo tanto, el lenguaje llano de la ley sugiere firmemente que no hay exención para que las compras estatales compitan con la empresa privada. Pp. 154-157.

b) Esa exención no está respaldada por los propósitos de las leyes antimonofrenciales, incluida la Ley Robinson-Patman. Esas leyes representan un intento cuidadosamente estudiado de incorporar en ellos a toda persona que se dedique a los negocios cuyas actividades puedan restringir o monopolizar las relaciones comerciales entre los Estados. Y la historia de la Ley no revela ninguna intención legislativa para permitir a un Estado, mediante una exención no expresada, entrar en mercados competitivos privados con ventajas de precios aprobadas por el Congreso. Pp. 157-162.

c) Tampoco se sostienen los demandados que las compras estatales estén fuera del alcance de la ley claramente apoyadas por acontecimientos legislativos posteriores (en particular las audiencias sobre la ley celebradas a finales de los años sesenta) o por las decisiones judiciales o las interpretaciones de los comentaristas y ejecutivos.[460 UU. 150, 151] funcionarios. Por lo tanto, no se puede decir que el Congreso haya dejado intacta una interpretación universalmente celebrada de la Ley. Pp. 163-170.

d) No corresponde a este Tribunal participar en la actividad de formulación de políticas en la esfera de la legislación antimonopolio. La historia legislativa está repleto de referencias al mal económico de las grandes organizaciones que compran a otras grandes organizaciones para reventa en competencia con pequeños minoristas locales. Crear una exención en este caso claramente sería contrario a la intención del Congreso. Pp. 170-171.

656 F.2d 92, invertido y en prisión preventiva.

POWELL, J., emitió el dictamen del Tribunal de Justicia, en el que BURGER, C. J., y WHITE, MARSHALL, y BLACKMUN, JJ., se unieron. STEVENS, J., presentó una opinión discrecional, post, p. 171. O'CONNOR, J., presentó una opinión disidente, en la que BRENNAN, REHNQUIST, y STEVENS, JJ., se unieron, post, p. 174.

Joe L. Tucker, Jr., argumentó la causa y presentó escritos para el peticionario.

David Klingsberg argumentó la causa de los encuestados. Con él en el escrito para los encuestados Abbott Laboratories et al. estaba Michael Malina. John J. Coleman, Jr., E. Mabry Rogers, e Ina B. Leonard presentó un escrito para la Junta Directiva de la Universidad de Alabama. \*

[ [Nota de pie de página \\*](#) ] Breves de amici curiae instando a la reversión fueron presentadas por Paul L. O'Brien y Frank M. Northam para la Asociación Farmacéutica Americana; y por John S. Hoff y Fred W. Geldon para la Asociación Nacional de Farmacéuticos Minoristas.

George H. Cross presentó un escrito para la Asociación Nacional de Condados como amicus curiae.

JUSTICIA POWELL emitió el dictamen de la Corte.

La cuestión que se presenta es si la venta de productos farmacéuticos a los hospitales del gobierno estatal y local para su reventa en competencia con las farmacias privadas al por menor está exenta de las proscripciones de la Ley Robinson-Patman.

**Yo**

Petitioner, una asociación comercial de farmacéuticos minoristas y farmacias que hacen negocios en el condado de Jefferson, Alabama, [460 UU. 150, 152] Esta acción comenzó esta acción en 1978 en el Tribunal de Distrito para el Distrito Norte de Alabama como cesionario de las reclamaciones de sus miembros. Los encuestados son 15 fabricantes farmacéuticos, el Patronato de la Universidad de Alabama y la Farmacia Cooper Green Hospital. La Universidad administra un centro médico, incluyendo hospitales, y una escuela de medicina. Ubicado en el centro médico de la Universidad hay dos farmacias.

El Hospital Cooper Green es un hospital del condado, que existe como una corporación pública bajo la ley de Alabama.

La denuncia busca daños triples y reparación cautelar bajo los 4 y 16 de la Ley de Clayton, 38 Stat. 731, 737, 15 U.S.C. 15 y 26, por presuntas violaciones de 2(a) y f) de la Ley Clayton, 38 Stat. 730, en su forma enmendada por la Ley Robinson-Patman (Ley), 49 Stat. 1526, 15 U.S.C. 13 a) y f). Peticionante sostiene que los fabricantes demandados violaron 2(a) 1 Vendiendo sus productos a las dos farmacias de la Universidad y a Cooper Green Hospital Pharmacy a precios inferiores a los cobrados por productos similares. El peticionario alega que las farmacias hospitalarias demandadas induducharon a sabiendas precios tan bajos en violación de 2(f) 2 y vendió los medicamentos al público en general en competencia directa con farmacias de propiedad privada. Petidor [460 UU. 150, 153] También alega que la discriminación de precios no está exenta de las proscripciones de la ley por 15 U.S.C. 13c. 3

Respondentes se movieron para desestimar la denuncia por considerar que compra el Estado 4 están exentos como cuestión de derecho de las sanciones de 2. Al conceder las peticiones de los demandados, el Tribunal de Distrito aceptó expresamente como verdaderas las alegaciones de que las farmacias minoristas locales habían sido perjudicadas por la discriminación de precios impugnadas y que al menos algunas de las compras estatales no estaban exentas de 13c. 656 F.2d 92, 98 (CA5 1981) (reimpresión de la opinión del Tribunal de Distrito como apéndice). El Tribunal de Distrito sostuvo que "las compras gubernamentales son, sin tener en cuenta 15 U.S.C. 13c, más allá del alcance previsto de la Ley de Discriminación por Precios Robinson-Patman, al menos con respecto a las compras para hospitales y otros fines gubernamentales tradicionales". Id., a las 102. La Corte de Apelaciones del Quinto Circuito, en una decisión dividida per curiam, afirmó "sobre la base del Memorando de Opinión del tribunal de distrito". Id., a los 93. 5

Concedimos a certiorari para resolver esta importante cuestión de la ley federal. 455 UU. 999 (1982). Ahora nos inverso.

## II

El problema aquí es estrecho. No nos preocupa las ventas al Gobierno Federal, ni con las compras estatales [460 UU. 150, 154] para su uso en funciones gubernamentales tradicionales. 6 Más bien, la cuestión que tenemos ante nosotros se limita a las compras estatales con el propósito de competir contra la empresa privada -con la ventaja de los precios discriminatorios- en el mercado minorista. 7

Los tribunales que se encuentran a continuación sostienen que la ley exime a todas las compras estatales. Suponiendo, sin decidir, que el Congreso no tenía la intención de aplicar la Ley a las compras estatales para el consumo en funciones gubernamentales tradicionales, y que, por lo tanto, esas compras están exentas, concluimos que la exención no se aplica cuando un Estado ha optado por competir en el mercado minorista privado.

## III

La Ley Robinson-Patman por sus términos no exime a las compras estatales. La única exención expresa es la de [460 UU. 150, 155] instituciones sin fines de lucro contenidas en 15 U.S.C. 13c. [8](#) Además, como admitieron los tribunales de abajo, "el lenguaje legal - las personas y los compradores - es suficientemente amplio para abarcar a los órganos gubernamentales. 15 U.S.C. 12, 13 (a, f)". 656 F.2d, a 99. [9](#) Esta concesión fue obligada por varias de las decisiones de este Tribunal. [10](#) En la ciudad de Lafayette v. Louisiana Power & Light Co., 435 UU. 389, 395 (1978), por ejemplo, declaramos sin reservas que "la definición de "personas" o abraza a las ciudades y a los Estados". [11](#) [460 UU. 150, 156]

Los encuestados distinguirían a City of Lafayette del caso que tenemos ante nosotros porque involucraba la Ley Sherman en lugar de la Ley Robinson-Patman. [12](#) Tal distinción ignora la referencia específica a la Ley Robinson-Patman en nuestra discusión sobre el carácter inclusivo del término "persona". Id., a los 397, n. 14. No percibimos ninguna razón para interpretar la palabra "persona" en esa ley de manera diferente a la que tenemos en la Ley Clayton, que enmienda, [13](#) y es indiscutible que la Ley Clayton se aplica a los Estados. Véase Hawaii v. Standard Oil Co., 405 UU. 251, 260 -261 (1972). [14](#) En resumen, el lenguaje llano [460 UU. 150, 157] La ley sugiere firmemente que no hay exención para que las compras estatales compitan con la empresa privada.

## IV

El lenguaje llano de la ley controla a menos que se deje una intención legislativa diferente del propósito y la historia de la ley. El examen del propósito legislativo y de la historia no revela tal intención contraria.

## A

Nuestros casos han sido explícitos al exponer los propósitos de las leyes antimonogueras, incluyendo la Ley Robinson-Patman. En numerosas ocasiones, este Tribunal ha afirmado la cobertura completa de las leyes antimonopuertistas y ha reconocido que estas leyes representan "un intento cuidadosamente estudiado de incorporar en el interior de todas las personas que se dedican a negocios cuyas actividades puedan restringir o monopolizar las relaciones comerciales entre los estados". Estados Unidos v. Suscriptores del sudeste Assn., 322 UU. 533, 553 (1944). [15](#) En Goldfarb v. Virginia State Bar, 421 UU. 773 (1975), el Tribunal observó que "nuestros casos han establecido repetidamente que existe una gran presunción [460 UU. 150, 158] contra las exenciones implícitas" de las leyes antimonogueras. Id., en 787 (citando Estados Unidos v. Banco Nacional de Filadelfia, 374 UU. 321, 350 -351 (1963); California v. FPC, 369 UU. 482, 485 (1962)). [16](#) En la ciudad de Lafayette, supra, aplicando leyes antimonopuertísticas a una ciudad en competencia con una empresa privada, sostuvimos que no se insinuaba ninguna exención para los gobiernos locales. La Corte hizo hincapié en los propósitos y alcance de las leyes antimonoeconómicas: "Las decisiones económicas tomadas por las corporaciones públicas . . ., diseñado como deben asegurar los máximos beneficios para la circunscripción comunitaria, no es inherentemente más probable que se comporten con los intereses más amplios del bienestar económico nacional que los de las corporaciones privadas que actúan en pro del interés de la organización y sus accionistas". 435 UU., a 403 . Véase también id., a los 408. [17](#)

Estos principios, y los propósitos que más a fondo, han sido útiles para interpretar el lenguaje del Robinson-Patman [460 UU. 150, 159] Acto. Como JUSTICE BLACKMUN declaró para la Corte en *Abbott Laboratories v. Portland Retail Druggists Assn., Inc.*, 425 UU. 1, 11 -12 (1976):

"Se ha dicho, por supuesto, que las leyes antimonofrenía, y Robinson-Patman en particular, deben interpretarse liberalmente, y que las excepciones de su aplicación deben interpretarse estrictamente. *Estados Unidos v. McKesson y Robbins*, 351 UU. 305, 316 (1956); *FMC c. Seatrain Lines, Inc.*, 411 UU. 726, 733 (1973); *Perkins c. Standard Oil Co.*, 395 UU. 642, 646 -647 (1969). La Corte ha reconocido, también, que Robinson-Patman fue promulgado en 1936 para frenar y prohibir todos los dispositivos por los cuales los grandes compradores ganaron preferencias discriminatorias sobre los más pequeños en virtud de su mayor poder adquisitivo". *FTC v. Broch & Co.*, 363 UU. 166, 168 (1960), *FTC c. Fred Meyer, Inc.*, 390 UU. 341, 349 (1968). Dado que la Ley es correctiva, debe interpretarse en sentido amplio para llevar a cabo sus propósitos. Véase *Tcherepnin v. Knight*, 389 UU. 332, 336 (1967); *Peyton v. Rowe*, 391 UU. 54, 65 (1968)".

## B

La historia legislativa está muy lejos de apoyar la afirmación de los encuestados de que hay una exención para las compras estatales de "merte" para "resalis". No hay nada en los informes del Senado o del Comité de la Cámara, o en los debates de la Cámara, centrándose en el tema. [18](#) Algunos miembros del Congreso estaban al tanto de la posibilidad de que la ley [460 UU. 150, 160] se aplica a las compras gubernamentales. Sin embargo, a la mayoría de los diputados no les preocupaban las compras estatales, sino las posibles limitaciones al Gobierno Federal. La historia legislativa más relevante es el testimonio del principal ponente de la ley, H. B. Teegarden, ante el Comité Judicial de la Cámara de Representantes. [19](#) Aunque el testimonio es ambiguo en el [460 UU. 150, 161] Aplicación de la Ley a las compras estatales para consumo, una conclusión es cierta: Teegarden declaró expresamente que la ley se aplicaría a las compras de hospitales municipales en al menos algunas circunstancias. [20](#) Así pues, sus comentarios contradicen directamente la exención que encontraron los tribunales que figuran a continuación para todas esas compras. [21](#) En ausencia de cualesquiera otras pruebas pertinentes, [460 UU. 150, 162] No encontramos intención legislativa de permitir que un Estado, mediante una exención no expresada, entre en mercados competitivos privados con ventajas de precios aprobadas por el Congreso. [22](#) [460 UU. 150, 163]

## V

A pesar del lenguaje sencillo de la ley y de su historia legislativa, los encuestados sostienen, no obstante, que los acontecimientos legislativos posteriores y las decisiones de los tribunales de distrito confirman que las compras estatales están fuera del ámbito de aplicación de la ley. Por lo tanto, nos dimos a estos acontecimientos posteriores. [460 UU. 150, 164]

## A

Los encuestados citan las audiencias sobre la Ley Robinson-Patman celebradas a finales de la década de 1960. [23](#) Testimonio ante el Subcomité de la Cámara de Representantes que investiga prácticas en la industria farmacéutica indicó que la Ley no abarcaba la discriminación de precios a favor de los hospitales estatales, [24](#) y el presidente de la Comisión Federal de Comercio, Paul Dixon, declamó cualquier autoridad sobre transacciones que involucraran programas estatales de atención médica. [25](#) Es [460 UU. 150, 165] Sin embargo, no está nada claro si el presidente Dixon contempló los casos en los que la agencia estatal compitió con los minoristas privados, aunque estaba al tanto de este tipo de prácticas por parte de compradores institucionales. [26](#) Otras declaraciones expresaron poco más que las opiniones informadas y interesadas sobre el tema presentadas, y no tienen derecho a la consideración apropiada para las construcciones dadas contemporáneamente con la aprobación de la Ley. [27](#) Véase supra, 159-162, y n. 22.

De las conclusiones del Subcomité de la Cámara se desprende claramente que no se centró en la cuestión que ha presentado este caso. El Subcomité consideró que la diferencia entre los precios de los medicamentos para los minoristas y los clientes gubernamentales "es extremadamente sustancial" y "no siempre es totalmente explicable mediante descuentos en cantidad justificable de costos, economías de escala u otros factores inherentes a la distribución a granel". H. R. Rep. No. 1983, 90a Cong., 2d Sess., 77 (1968). En la siguiente conclusión, afirmó que "[n]umerosos actos y políticas de fabricantes individuales parecen . . . violativo del Robinson-Patman [460 UU. 150, 166] Acto . . . ". *Ibid.* Por lo tanto, es muy posible que el Subcomité considerara que algunas compras estatales a precios discriminatorios -sobre las que había escuchado testimonios- eran ilegales. El informe del Subcomité incluyó la declaración incómoda: "No hay fundamento aparente . . . por qué el mandato de la Ley Robinson-Patman no debe aplicarse a la venta discriminatoria de drogas favoreciendo a los compradores institucionales no gubernamentales, con fines de lucro o sin fines de lucro, en la medida en que haya competencia de medicamentos recetados al por menor con drogantes minoristas desfavorables". *Id.*, a las 79. Sin embargo, esta opinión excepcional se limita a decir que las compras institucionales privadas pueden no facilitar la competencia comercial desleal mediante la venta a precios discriminatorios. El Subcomité no dijo expresamente nada sobre la competencia desleal en este caso. [28](#)

## **B**

Los encuestados también argumentan que, sin excepción, los tribunales que consideran la cobertura de la Ley han concluido que no se aplica a los compradores del gobierno. Insisten en que ningún tribunal ha impuesto responsabilidad a un vendedor o comprador, en virtud de 2(a) o 2(f), cuando el precio discriminatorio implicaba una venta a un Estado, ciudad o condado. Véase Breve para la Junta de Síndicos de la Respondida 31-32. Hay graves dolencias en estas afirmaciones generales: i) este Tribunal nunca ha sostenido ni sugerido que haya una exención para las compras estatales; [29](#) ii) El número de decisiones judiciales que incluso consideren la aplicación de la Ley [460 UU. 150, 167] a las compras por parte de organismos estatales es relativamente pequeño; [30](#) iii) Los demandados no entienden ninguna decisión del Tribunal de Apelaciones que haya adoptado expresamente su interpretación de 2 antes de la decisión siguiente; iv) algunos de los casos del Tribunal de Distrito en los que se basan los demandados son simplemente inapelados; [31](#) v) No está claro que ningún dictamen publicado del Tribunal de Distrito se haya basado únicamente en una exención

estatal para desestimar una reclamación de la Ley Robinson-Patman en la que se alega un perjuicio como resultado de la competencia del gobierno en el mercado privado; [32](#) y vi) hay varios casos que [\[460 UU. 150, 168\]](#) Sugiera que la Ley Robinson-Patman es aplicable a las compras estatales con fines de reventa. [33](#) Este historial judicial no es en ningún sentido comparable a la cadena ininterrumpida de decisiones judiciales en las que se ha basado anteriormente este Tribunal para conocer una construcción de las leyes antimonombleas que el Congreso ha elegido preservar durante un largo período de tiempo. Véanse los casos citados, n. 27, supra.

Los encuestados también buscan apoyo en las interpretaciones de varios comentaristas y funcionarios ejecutivos. Pero el más autorizado de estas fuentes indica que la pregunta presentada [\[460 UU. 150, 169\]](#) no está sin resolver; [34](#) otros no son necesariamente incompatibles con nuestra participación; [35](#) y en algunos casos lo apoyan. [36](#) Por lo tanto, no se puede decir que el Congreso haya dejado intacta una interpretación universalmente celebrada de la Ley. [37](#)

En resumen, está claro que la evolución posterior a la promulgación -ya sea legislativa, judicial o en comentarios- rara vez ha [\[460 UU. 150, 170\]](#) considerado la cuestión concreta que tenemos ante nosotros. Simplemente no hay pruebas inequívocas de la intención del Congreso de eximir las compras por un Estado con el propósito de competir en el mercado minorista privado con una ventaja de precio. [38](#)

## VI

La Ley Robinson-Patman ha sido ampliamente criticada, tanto por sus efectos como por las políticas que busca promover. Aunque el Congreso es muy consciente de estas críticas, la ley ha permanecido vigente durante casi medio siglo. Y ciertamente "no le corresponde [a este Tribunal] disfrutar de las actividades de la formulación de políticas en el campo de la legislación antimonofigura. . . . Nuestra función termina con el esfuerzo de determinar a partir de las palabras usadas, interpretadas a la luz del material relevante, lo que en realidad era la intención del Congreso". Estados Unidos v. Cooper Corp. 312 UU. 600, 606 (1941).

"Una aplicación general de la Ley [Robinson-Patman] a todas las combinaciones de negocios y capital organizadas para suprimir la competencia comercial está en armonía con el espíritu y los impulsos de los tiempos que le dieron a luz". Escritores sudistas del sudeste, 322 UU., a 553 . La historia legislativa está repleto de referencias al mal económico de las grandes organizaciones que compran a otras grandes organizaciones para reventa en competencia con los pequeños minoristas locales. No hay razón,[\[460 UU. 150, 171\]](#) en ausencia de una exención explícita, pensar que los congresistas que temían estos males tenían la intención de negar a las pequeñas empresas, como las farmacias del condado de Jefferson, Alabama, la protección frente a la competencia del competidor más fuerte de todos ellos.[39](#) Crear una exención aquí claramente sería contrario a la intención del Congreso.

## VII

Sostenemos que la venta de productos farmacéuticos a hospitales estatales y locales para reventa en competencia con farmacias privadas no está exenta de las proscripciones de

la Ley Robinson-Patman. Por consiguiente, se revoca la sentencia del Tribunal de Apelación y el caso se devuó en prisión preventiva para nuevos procedimientos compatibles con este dictamen.

Está tan ordenado.

## **Notas a pie de página**

[[Nota 1](#)] Sección 2(a), 15 U.S.C. 13(a), ofrece en parte pertinente:

"Será ilegal que cualquier persona dedicada al comercio, en el curso de dicho comercio, directa o indirectamente, discrimine en precio entre los diferentes compradores de productos de calidad y calidad, cuando cualquiera de las compras que participen en dicha discriminación se encuentren en el comercio, cuando dichos productos se vendan para su uso, consumo o reventa en los Estados Unidos. . . , y cuando el efecto de tal discriminación puede ser disminuir sustancialmente la competencia o tender a crear un monopolio en cualquier línea del comercio, o para dañar, destruir o impedir la competencia con cualquier persona que conceda o reciba a sabiendas el beneficio de dicha discriminación, o con los clientes de cualquiera de ellos . . . ".

[[Nota 2](#)] Sección 2(f), 15 U.S.C. 13(f), dispone:

"Será ilegal que toda persona dedicada al comercio, en el curso de dicho comercio, induzca o reciba a sabiendas una discriminación en el precio que esté prohibida por este artículo".

[[Nota 3](#)] El artículo 13c dispone:

"Nada en [la Ley Robinson-Patman] se aplicará a las compras de sus suministros para su propio uso por escuelas, colegios, universidades, bibliotecas públicas, iglesias, hospitales e instituciones caritativas no operadas con fines de lucro".

[[Nota 4](#)] "Compras de Estado" se definen como ventas y compras por un Estado y sus organismos.

[[Nota 5](#)] El Tribunal de Distrito, y por lo tanto el Tribunal de Apelaciones, acordaron que "las reclamaciones contra la Junta deben . . . ser tratados como equivalentes a las reclamaciones contra el propio Estado". 656 F.2d, a 99. En consecuencia, ambos tribunales sostendieron que la Undécima Enmienda reclama la indemnización de los peticionarios contra la Universidad. El peticionario no impugnó esta retención en su apelación de la decisión del Tribunal de Distrito.

[[Nota 6](#)] Los encuestados sostienen que la aplicación de la Ley a las compras por el Estado de Alabama presentaría un riesgo significativo de conflicto con la Décima Enmienda y que, por lo tanto, deberíamos evitar cualquier construcción de la Ley que incluya esas compras. Véase *NLRB v. Obispo Católico de Chicago*, 440 UU. 490, 501 (1979). Sin embargo, no hay riesgo de una cuestión constitucional derivada de la aplicación de la ley en este caso: La venta al por menor de medicamentos farmacéuticos no es "indiscutiblemente" un atributo de la soberanía del Estado. Véase *Hodel v. Virginia Surface Mining & Reclamation Assn., Inc.*, 452 UU. 264, 288 (1981). Es

demasiado tarde para sugerir que el Congreso no puede regular a los Estados bajo sus poderes de la Cláusula de Comercio cuando se dedican a actividades de propiedad. Véase, e.G., *Parden v. Terminal de Ferrocarril de Alabama Departamento de Docks del Estado*, 377 UU. 184, 187 -193 (1964). Si la Décima Enmienda protege ciertas compras estatales de las limitaciones de la Ley, como para el consumo en las funciones gubernamentales tradicionales, esas compras deben protegerse caso por caso. Cf. *Ciudad de Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, 435 UU. 389, 413 , y n. 42 (1978) (opinión de pluralidad).

[ [Nota 7](#) ] La solicitud especial para la difícil situación de los indigentes es una preocupación tradicional de los gobiernos estatales y locales. Si, en circunstancias especiales, las ventas fueran hechas por un Estado a una clase de indigentes, la pregunta presentada, que no necesitamos decidir, sería si tales ventas están "en competencia" con la empresa privada. El Tribunal de Distrito asumió correctamente que las farmacias privadas y estatales en este caso están "compitiendo farmacias". 656 F.2d, a 98. Véase también n. 8, *infra*.

[ [Nota 8](#) ] El Tribunal de Distrito asumió apropiadamente, a los efectos de dictar su fallo sumario, que al menos algunas de las compras del hospital no estarían cubiertas por la exención de 13c. Véase n. 3, *supra*, y texto adjunto. Por lo tanto, no es necesario considerar si esta exención expresa apoyaría el juicio sumario en los casos contra las compras de los hospitales estatales para su propio uso. Véase n. 20, *infra*.

[ [Nota 9](#) ] Las palabras "persona" y "personas" se utilizan repetidamente en los estatutos antimonofices. Véase 15 U.S.C. 7, 12, 15.

[ [Nota 10](#) ] Véase, g., *Georgia v. Evans*, 316 UU. 159, 162 (1942) (Estado es una "persona" menor de 7 de la Ley Sherman); *Chattanooga Foundry & Pipe Works v. Ciudad de Atlanta*, 203 UU. 390, 396 (1906) (la municipalidad es una "persona" en el sentido de la Ley de Sherman). Véase también *Pfizer Inc. v. Gobierno de la India*, 434 UU. 308, 318 (1978) (La nación extranjera es una "persona" en virtud de la Ley Clayton).

La Corte no ha considerado en absoluto "anómalo exigir el cumplimiento por parte de los municipios de las normas sustantivas de otras leyes federales que imponen . . . sanciones a las personas." *Ciudad de Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, *supra*, a 400. Véase *California v. Estados Unidos*, 320 UU. 577, 585 -586 (1944); *Ohio v. Helvering*, 292 UU. 360, 370 (1934). Un caso es de particular relevancia. En *Union Pacific R. Co. v. Estados Unidos*, 313 UU. 450 (1941), el Tribunal examinó la aplicabilidad a una ciudad de 1 de la Ley Elkins, 32 Stat. 847, en su forma enmendada, 34 Stat. 587, 49 U.S.C. 41(1) (derogado en 1978), "un estatuto que esencialmente es una disposición antimonopolística que sirve a los mismos propósitos que las disposiciones contra la discriminación por precio de la Ley Robinson-Patman". *Ciudad de Lafayette*, *supra*, a los 402, n. 19. El Tribunal de la Unión del Pacífico consideró expresamente que un municipio era una "persona" en el sentido del estatuto. 313 UU., a 462 -463. Véase también *City of Lafayette*, *supra*, en 401, n. 19.

[ [Nota 11](#) ] La palabra "compradores" tiene un significado tan inclusivo como la palabra "persona". Ver 80 Cong. Rec. 6430 (1936) (marcas de senador. Robinson) ("La Ley Antimonopolística de Clayton contiene términos generales a todos los compradores. El

[460 UU. 150, 156] La factura pendiente no segrega ninguna clase particular de compradores, o exime a ninguna clase especial de compradores").

[ [Nota 12](#) ] La única diferencia aparente entre el alcance de las leyes pertinentes es la medida en que las actividades denunciadas deben afectar al comercio interestatal. La decisión del Congreso en la Ley Robinson-Patman de no cubrir todas las transacciones a su alcance bajo la Cláusula de Comercio, véase *Gulf Oil Corp. v. Copp Paving Co.* 419 UU. 186, 199 -201 (1974), no significa que el Congreso haya optado por no cubrir la misma gama de "personas" cuya conducta "en el comercio" está sujeta a la Ley.

[ [Nota de pie de página 13](#) ] De hecho, los Informes del Comité de la Cámara de Representantes y el Senado establecen específicamente que "las definiciones especiales de la sección 1 de la Ley de Clayton se aplicarán sin repetición a los términos en cuestión cuando aparecen en este proyecto de ley, ya que está diseñado para convertirse por enmienda en parte de esa ley". H. R. Rep. No. no. 2287, 74th Cong., 2d Sess., pt. 1, p. 7 (1936); S. Rep. No. no. 1502, 74a Cong., 2d Sess., 3 (1936). Ver 80 Cong. Rec. 3116 (1936) (notas de senador. Logan) ("[M]a toda señal se ha quejado porque las disposiciones del proyecto de ley se aplican a cualquier persona dedicada al comercio". . . . La Ley Clayton original contiene ese lenguaje exacto, y se lleva al proyecto de ley en consideración. El lenguaje de la Ley Clayton se utilizó porque ha sido interpretado por los tribunales"). Dados sus propósitos comunes, no debería sorprender que los términos comunes de los Actos de Clayton y Robinson-Patman deban interpretarse de manera consistente entre sí. Véase *id.*, a las 8137 (señores de Rep. Michener) ("El proyecto de ley Patman-Robinson no sugiere una nueva política o una nueva teoría. La Ley de Clayton fue promulgada en 1914, y era el propósito de ese acto hacer justo lo que esta ley se propone hacer"); *id.*, a 3119 (nombres de Sen. Logan) (propósito del proyecto de ley Robinson-Patman es fortalecer la Ley de Clayton); *id.*, en 6151 (dirección de Sen. Logan (mismo)).

[ [Nota 14](#) ] JUSTICIA O'CONNOR, en su opinión disidente, cuestiona nuestro uso de los casos antimonodés para definir una palabra común a las leyes antimonopolísticas. Distinguiría todos estos casos que ostentan uniformemente a los Estados para ser incluidos en la [460 UU. 150, 157] palabra "personas", porque ninguna ha sostenido "que los Estados o los gobiernos locales son personas a efectos de exposición a la responsabilidad como compradores en virtud de las disposiciones de la Ley Clayton". *Post*, a la 177 (énfasis en original). La disidencia no toma nota, sin embargo, de nuestra decisión el último mandato en *Community Communications Co. v. Ciudad de Boulder*, 455 UU. 40, 56 (1982), en la que la Corte declaró que las leyes antimonopolísticas, "como otras leyes federales que imponen sanciones civiles o penales a las personas", se aplican, por supuesto, a los municipios y a otras entidades corporativas". Ninguna autoridad se cita para la distinción de la disidencia entre "personas" con derecho a demandar bajo las leyes antimonopolísticas y "personas" sujetas a demanda bajo esas leyes.

[ [Nota 15](#) ] Véase, g., *Pfizer Inc. Gobierno de la India*, *supra*, en 312-313 (sin notar "amparidad de los recursos previstos por las leyes antimonopolísticas") (aplicando los casos de la Ley Sherman para interpretar Clayton Act); *Mandeville Island Farms, Inc. v. American Crystal Sugar Co.*, 334 UU. 219, 236 (1948) ("La Ley [Sherman] es completa en sus términos y cobertura, protegiendo a todos los que son víctimas de las prácticas prohibidas por quienquiera que puedan ser perpetrados") (énfasis añadido).

[ [Nota 16](#) Véase, g., National Gerimedical Hospital & Gerontology Center v. Cruz Azul de Kansas City, 452 UU. 378, 388 (1981); Ciudad de Lafayette, 435 UU., a 398 , 399; Abbott Laboratories v. Portland Retail Druggists Assn., Inc., 425 UU. 1, 11 -12 (1976); Estados Unidos v. National Assn. de Securities Dealers, Inc., 422 UU. 694, 719 -720 (1975).

[ [Nota 17](#) ] En un sentido importante, la competencia minorista de las agencias estatales puede ser más invidiada que la de las cadenas, los objetivos particulares de la Ley Robinson-Patman. El volumen de la compra permite a cualquier organización minorista grande, relativamente eficiente, para transmitir ahorros de costes a los consumidores y, en esa medida, los consumidores se benefician simplemente de la economía de escala. Pero en la medida en que los precios más bajos son atribuibles a menores gastos generales, resultantes de subvenciones federales, subsidios estatales, servicios públicos gratuitos y libertad de impuestos, las agencias estatales simplemente redistribuir la carga de los costos de los consumidores reales a los ciudadanos en general. Una exención de la Ley Robinson-Patman podría dar a las agencias estatales una ventaja adicional significativa en ciertos mercados comerciales, tal vez lo suficiente para eliminar a competidores privados marginales o pequeños. Los consumidores, como ciudadanos, pagarán en última instancia la totalidad de los costos de los medicamentos vendidos por las agencias estatales involucradas en este caso. Dado que no hay razón para suponer que dichos organismos proporcionarán la distribución al por menor de manera más eficiente que los farmacéuticos minoristas privados, los consumidores sufrirán hasta el punto de que las actividades minoristas estatales eliminen sistemas de distribución minoristas más eficientes y privados.

[ [Nota 18](#) ] La opinión disidente de JUSTICE O'CONNOR enfatiza repetidamente que el Congreso en 1936 no se centró específicamente en el tema presentado aquí. Véase post, en 180, 182, 187, y n. 10. Esto bien puede ser cierto, ya que la probabilidad de que las entidades estatales que compitan en el sector privado estuvieran remotas en 1936. No se puede sostener, sin embargo, que el Congreso pretenda específicamente permitir la competencia en cuestión aquí. En cualquier caso, la ausencia de enfoque del Congreso es irrelevante donde se aplica el lenguaje llano. Véase, g., United States v. Suscriptores del sudeste Assn., 322 UU. 533, 556 -558 (1944); Browder v. Estados Unidos, 312 UU. 335, 339 (1941); De Lima c. Bidwell, 182 UU. 1, 197 (1901).

[ [Nota 19](#) ] "[Rep.] LLOYD: Este proyecto de ley, a su juicio, impediría la concesión de descuentos al Gobierno de los Estados Unidos?

-Señor. TEEGARDEN: No a menos que la actual Ley Clayton lo haga. . . .

"[Rep.] LLOYD: Por ejemplo, el Gobierno obtiene enormes descuentos. . . . Ahora, ese descuento quedaría prohibido por esta factura?

-Señor. TEEGARDEN: No veo por qué debería, a menos que un descuento contrario al presente proyecto de ley estaría prohibido -es decir, la ley actual estaría prohibido por ese proyecto de ley.

"Adede eso, mi respuesta sería la siguiente: El Gobierno Federal no está en competencia con otros compradores de estas preocupaciones. . . .

. . . . .

"El Gobierno Federal se salva por la misma distinción . . . . No compiten con nadie más que compre.

"[Rep.] HANCOCK: Eliminaría la licitación competitiva a lo largo de la línea, no lo haría, en las clases de bienes que estarían cubiertos por este proyecto de ley?

-Señor. TEEGARDEN: Se refiere a la licitación de las órdenes del Gobierno?

"[Rep.] HANCOCK: Gobierno, estado, ciudad, municipio.

-Señor. TEEGARDEN: No; creo que no.

"[Rep.] MICHENER: Si lo hiciera, no lo querrías, no?

-Señor. TEEGARDEN: No; no me lo querría. Ciertamente no elimina la licitación en ningún otro lugar, y no veo cómo lo haría con el Gobierno.

"[Rep.] HANCOCK: Tendrías que pueres a la ciudad, condado, exactamente lo mismo que cualquier otra persona; la misma cantidad, el mismo precio, la misma calidad?

-Señor. TEEGARDEN: No.

"[Rep.] HANCOCK: Podrían vender o a un hospital de la ciudad más barato que a un hospital de propiedad privada, bajo esta factura?

-Señor. Tendría que responderlo de esta manera. En última instancia, dependería de numerosas cuestiones de hecho en un caso particular. Si los dos hospitales compiten entre sí, debo decir entonces que el hecho de que uno sea operado por la ciudad no lo salva de la factura. Si no compiten entre sí, entonces están en una esfera diferente.[460 UU. 150, 161]

"Los hechos de la situación no están presentes sobre los que predicar una discriminación, en la naturaleza del caso. No veo que esa pregunta se vuelva diferente bajo este proyecto de ley de lo que es en virtud del actual artículo 2 de la Ley Clayton, ya que ese proyecto de ley también prohíbe la discriminación en general en los mismos términos que esto. Pero difiere en la amplitud de las excepciones. Esa es la única diferencia entre los dos proyectos de ley". Audiencias sobre H. R. 8442 y otros ante la Comisión de la Magistratura de la Cámara de Representantes, 74a Cong., 1a Sess., 208-209 (1935) (en adelante, Audiencias) (en adelante 1935 Audiencias).

[ [Nota 20](#) ] JUSTICE STEVENS está de acuerdo en que los gobiernos estatales y locales pueden ser "compradores" en el sentido de la Ley Robinson-Patman. Véase el correo, a 171. Sin embargo, se une a la disidencia de JUSTICE O'CONNOR sobre la base de una teoría novedosa: que las agencias estatales y locales nunca pueden estar en "competencia" con los particulares en el sentido de la Ley. Véase *ibíd.* Se trata de una ficción económica: Si de hecho un Estado participa en el mercado farmacéutico minorista privado, compete con los participantes privados. JUSTICE STEVENS se basa en una declaración del testigo Teegarden en las Audiencias de la Casa de 1935, pero no concede importancia a una nueva declaración del mismo testigo: "En última instancia, dependería de numerosas preguntas de hecho en un caso particular. Si los dos hospitales compiten entre sí, debo decir entonces que el hecho de que uno sea operado por la ciudad no lo salva de la factura". Véase 1935 Audiencias, a 209 (énfasis añadido).

[ [Nota 21](#) ] Posteriormente, Teegarden presentó un escrito al Comité de la Cámara de Representantes. Primero rechazó de plano la conveniencia de cualquier exención. Ver *id.*, a 249. Luego planteó la pregunta de si "el proyecto de ley [impediría] la licitación de las compras gubernamentales por debajo de los niveles de precios comerciales". Afirmó que "se encuentra en el principio de la construcción estatutaria que un estatuto no se interpretará para limitar o restringir de ninguna manera los derechos, prerrogativas o privilegios del soberano a menos que así lo disponga expresamente - un principio

heredado por la jurisprudencia estadounidense del common law. . . ". Pero también señaló que "exigir una demostración de efecto sobre la competencia . . . excluirá aún más toda posibilidad de que el proyecto de ley afecte al Gobierno". Id., a 250.

Todos los casos que Teegarden citó sugieren que esta norma de la construcción legal de la percepción soberana simplemente significa que un gobierno, cuando pasa [460 UU. 150, 162] una ley, renuncia sólo a lo que se rinde expresamente. Mientras que la Ley Robinson-Patman estaba pendiente ante el Congreso, la Corte declaró que no podía "percibir ninguna razón para extender [la presunción contra la soberanía vinculante por su propio estatuto] a fin de eximir a un negocio llevado por un Estado de las disposiciones de otra manera aplicables de una ley del Congreso, de alcance total y nacional en su propósito, que es tan capaz de ser obstruido por el Estado como por acción individual". Estados Unidos v. California, 297 UU. 175, 186 (1936). Véase California v. Taylor, 353 UU. 553, 562 -563 (1957). En el contexto de la Ley Robinson-Patman, la norma de la construcción estatutaria en la que Teegarden se basó apoya, como mucho, una exención para las compras del Gobierno Federal. La existencia de tal exención no nos incumbe. Cf. Estados Unidos v. Cooper Corp. 312 UU. 600, 604 -605 (1941) (Estados Unidos no es una "persona" en virtud de la Ley Sherman con el fin de demandar por daños y perjuicios. Además, Teegarden asumió claramente que la compra gubernamental no competiría con la compra privada. Esa suposición, sin embargo, es inaplicable en este caso.

[ [Nota 22](#) ] Seis meses después de la aprobación de la Ley, el Fiscal General de los Estados Unidos respondió a una investigación del Secretario de Guerra sobre la solicitud de la Ley "a los contratos gubernamentales para suministros". 38 Op. Atty. - Gen. 539 (1936). Al dictar que esos contratos están al margen de la ley, el Fiscal General explicó:

"Los derechos que regulan las tasas, cargos, etc., en asuntos que afectan al comercio no se aplican normalmente al Gobierno a menos que así lo disponga expresamente; y no parece haber sido la política del Congreso para hacer que dichos estatutos sean aplicables al Gobierno. . . .

"La [Ley Robinson-Patman] simplemente modificó [la Ley de Clayton] y, en la medida en que yo sepa, esta última Ley no se ha considerado hasta ahora aplicable a los contratos del Gobierno". Id., a las 540.

Más tarde en la misa, el Fiscal General aclaró que su referencia era al "Gobierno Federal", ibíd., y dio otras razones "para evitar una construcción que haría que el estatuto fuera aplicable al Gobierno en violación de la aparente política del Congreso en tales asuntos", id., en 541. El Fiscal General se basó expresamente en la Fleet de Emergencia Corp. c. Western Union Telegraph Co., 275 UU. 415, 425 (1928), en la que la Corte confirmó la concesión de tarifas de telégrafo favorables a una corporación federal que competía con la empresa privada.[460 UU. 150, 163]

La opinión del Fiscal General no dice nada sobre la aplicabilidad de la ley a las agencias estatales. De hecho, en el año siguiente, el Fiscal General de California concluyó expresamente que las compras estatales estaban dentro de las proscripciones de la Ley. Véase 1932-1939 Casos de comercio de 55.156, págs. 415-416 (1937). Otras dos primeras opiniones del Fiscal General del Estado simplemente no consideran si la ley se aplica a las compras estatales para las ventas al por menor. Véase Opinión del Fiscal

General de Minnesota, 1932-1939 Casos de Comercio 55,157, pág. 416 (1937); 26 Wis. Op. Atty. - Gen. 142 (1937).

El representante Patman "presunto que las razones del Fiscal General [de Estados Unidos] también puedan aplicarse a las instituciones municipales y públicas". W. Patman, *The Robinson-Patman Act* 168 (1938). Vea también W. Patman, *Guía Completa de la Ley Robinson-Patman* 30 (1963) (interpretando la opinión del Fiscal General como una exención de todas las compras gubernamentales). Su interpretación tiene derecho a cierto peso, pero sólo parece estar interpretando -o extendiendo erróneamente- la opinión y el razonamiento del Fiscal General. Las intenciones personales del representante Patman probablemente se reflejen mejor en su introducción en 1951 y 1953 de proyectos de ley para enmendar la Ley a fin de definir "comprador" para incluir "Estados Unidos, cualquier Estado o cualquier subdivisión política de la misma". H. R. 4452, 82d Cong., 1a Sess. (1951); H. R. 3377, 83d Cong., 1a Sess. (1953). No hay historia legislativa en estos proyectos de ley, pero es discutible que él creyera que la intención original necesitaba ser declarada expresamente para negar su lectura de la construcción contraria de la Ley por parte del Fiscal General. En cualquier caso, el hecho de que el Congreso no haya aprobado estos proyectos de ley puede atribuirse a una renuencia a someter las compras federales a la Ley. Por ejemplo, en 1955, 1957, 1959 y 1961, el representante Keogh también presentó sin éxito proyectos de ley para extender la Ley a las compras federales sólo para su reventa. Véase H. R. 430, 87a Cong., 1a Sess. (1961); H. R. 155, 86a Cong., 1a Sess. (1959); H. R. 722, 85o Cong., 1a Sess. (1957); H. R. 5213, 84a Cong., 1a Sess. (1955).

Cabe repetir, además, que ninguna de estas opiniones -incluida la del representante Patman- se centra en las compras estatales alegadas aquí: compras para obtener ventaja competitiva en el mercado privado en lugar de compras para su uso en funciones gubernamentales tradicionales. Para las declaraciones más recientes del Departamento de Justicia sobre una exención o inmunidad para las empresas estatales, véase n. 37, *infra*.

[ [Nota 23](#) ] El evento relevante más importante en la historia de la poscreación Robinson-Patman es la enmienda en 1938 excluyendo las instituciones eleemosynary, 52 Stat. 446, 15 U.S.C. 13c. Si la existencia de una exención en 13c apoya una exención para ciertas compras estatales depende de si se interpreta que 13c se aplica a las agencias estatales que desempeñan las funciones enumeradas. Esa es una cuestión sustancial por derecho propio. Compara H. R. Rep. No. 1983, 90th Cong., 2d Sess., 7-8, 78 (1968) (sugiriendo que 13c no incluye agencias gubernamentales), con 81 Cong. Rec. 8706 (1937) (nombres de Rep. Walter) (se aplicaría 13 c) a las instituciones financiadas por ciudades, condados y Estados). Véase también *Ciudad de Lafayette*, 435 UU., a 397 - N. 14 (13c incluye "bibliotecas públicas", que "son, por definición, operadas por el gobierno local"); *Laboratorios Abbott*, 425 UU., a los 18 años - N. 10; 81 Cong. Rec. 8705 (1937) (nombres de Rep. Walter) (exención codifica la intención de los redactores de la Ley Robinson-Patman). No tenemos que abordar esta cuestión aquí.

[ [Nota 24](#) ] Véase, g., *Small Business and the Robinson-Patman Act: Hearings before the Special Subcommittee on Small Business Act and the Robinson-Patman Act of the House Select Committee on Small Business*, 91st Cong., 73-77 (1969-1970) (William McCamant, Director of Public Affairs, National Association of Wholesalers); *id.*, en 623 (Harold Halfpenny, abogado de la Asociación de la Industria del Servicio

Automóviles); Small Business Problems in the Drug Industry: Hearings before the Subcommittee Activities of Regulatory Agencies of the House Select Comité de la Pequeña Empresa, 90a Cong., 15-16 (1967-1968) (en adelante 1967-1968 Audiencias) (Earl Kintner, ex Comisionado de la FTC, abogado de la Asociación Nacional de Farmacéuticos Minoristas) (compras estatales "probablemente" exentas). Pero vea id., a los 80 (señales de Charles Fort, Presidente de Food Town Ethical Pharmacies, Inc.) ("La Ley Robinson-Patman puede prohibir esta práctica"); id., a los 86 años (misma). También hubo testimonio de que los compradores institucionales frecuentemente obtienen medicamentos a precios más bajos que las farmacias al por menor, véase id., en 14, 258, 318, 1093-1094, y muchos testigos se quejaron de que esta discriminación afectaba negativamente a la competencia, véase id., en A-140 a A-141, 253-262, 273, 292.

[ [Nota 25](#) Véase H. R. Rep. No, no. 1983, supran. 23, a los 74 años.

[ [Nota 26](#) ] Después de escuchar su testimonio, el Subcomité planteó nuevas preguntas para el Presidente Dixon sobre la influencia erosionada en el mercado de los medicamentos al por menor presentado por: i) la ampliación de los programas de atención médica de grupos federales, estatales y privados; (ii) la capacidad del Gobierno Federal para comprar a los fabricantes de medicamentos a precios sustancialmente inferiores al costo al por mayor; y iii) casos de hospitales, "tanto sin fines de lucro como propietarias, vendiendo a pacientes ambulatorios o incluso no pacientes". Id., a los 73. En su respuesta al Subcomité, el Presidente Dixon se negó a seguir examinando la última categoría, que entrañaba cuestiones de 13c. Id., a los 74. Su descargo de responsabilidad de la autoridad de la FTC imaginó compras estatales para programas de bienestar, no para la reventa en competencia con la empresa privada. Por lo tanto, la cuestión que se presenta aquí es muy similar a la cuestión que no ha sido discutida por el Presidente Dixon.

[ [Nota 27](#) Sobre la base de que este comentario post-creen la presentación ante el Subcomité puede imputarse al Congreso - todo un salto dado que el informe del Subcomité no se basó en él para sus conclusiones - "las opiniones de un Congreso posterior constituyen una base peligrosa para inferir la intención de una anterior". Estados Unidos v. Precio, 361 UU. 304, 313 (1960). Ver, e. g., Consumer Product Safety Comm'n v. GTE Sylvania, Inc., 447 UU. 102, 117 -118, y n. 13 (1980); Oscar Mayer & Co. c. Evans, 441 UU. 750, 758 (1979); United Air Lines, Inc. v. McMann, 434 UU. 192, 200 - N. 7 (1977) ("Las observaciones legislativas a 10 años de aprobación de la ley no son en ningún sentido parte de la historia legislativa").

[ [Nota 28](#) ] La Subcomisión llegó también a la conclusión de que la enmienda de 1938 estaba "diseñada para conceder inmunidad a las instituciones privadas sin fines de lucro . . . en la medida en que las ventas son para el uso propio de la institución sin fines de lucro", H. R. Rep. No, no. 1983, supran. 23, con 78, pero eso indicaría más la construcción de 13c de lo que sería la intención del Congreso de 1936.

[ [Nota 29](#) ] De hecho, nuestras opiniones sugieren precisamente lo contrario. Véase Ciudad de Lafayette, supra, a los 397, n. 14; Laboratorios Abbott, supra, a 18-19, n. 10; California Motor Transport Co. v. Trucking Unlimited, 404 UU. 508, 513 (1972).

[ [Nota 30](#) ] Las partes citan menos de una docena de casos, muchos con opiniones inéditas, que implican la aplicación de la Ley Robinson-Patman a las compras estatales. Ver nn. 31-33, *infra*. Cf. *Blue Chip Stamps v. Tiendas de drogas mansión*, 421 UU. 723, 731 (1975) (regla de confirmación adoptada por "prómplimiento de todos los tribunales federales inferiores que enfrentan la cuestión en los cientos de casos denunciados que presentan esta cuestión durante el último cuarto de siglo") (énfasis añadido); *Gulf Oil Corp. v. Copp Paving Co.* 419 UU., a 200 -201 (adoptando consistente, "larga" construcción de Robinson-Patman Act después de "casi cuatro décadas de litigio").

[ [Nota de pie 31](#) Véase *Pacific Engineering & Production Co. v. Kerr-McGee Corp.*, 1974-1 Casos comerciales 75,054, p. 96,742 (Utah 1974) (dicta) (que involucra al Gobierno Federal como comprador final) (mentir en la opinión del Fiscal General como único apoyo), *aff'd* en parte y *rev'd* en parte, 551 F.2d 790, 798-799 (CA10) (encontrando la competencia legítima a pesar de los diferentes precios), cert., 434 UU. 879 (1977); *Sachs c. Brown-Forman Distillers Corp.*, 134 F. Supp. 9, 16 (SDNY 1955) (Acta inaplicable porque no había pruebas de que las ventas afectaran negativamente al demandante), *aff'd* sobre la opinión que figura a continuación, 234 F.2d 959 (CA2) (por curiam), cert. 352 UU. 925 (1956); *General Shale Products Corp. v. Atrapa Constr. Co.*, 37 F. Supp. 598, 602 a 603 (WD Ky. 1941) (no encontrar ninguna "venta" en virtud de la Ley y, alternativamente, la posibilidad de que la ley sea inaplicable porque "ni" ni el gobierno ni una ciudad en su compra de bienes considerados necesarios para el desempeño de sus funciones gubernamentales están en competencia con otro comprador que puede decomisar la compra y reventa de ese artículo") (énfasis suministrado), *aff'd*, 132 F.2d 425, 428 (CA6 1942) (que la cuestión de reserva expresa si la Ley se aplica a las ventas a la agencia estatal), cert. 318 UU. 780 (1943). El tribunal de Sachs también indicó, en dictado, que no estaba claro si la ley se aplicaba a las compras estatales. 134 F. Supp., a las 16.

[ [Nota 32](#) Cf. *Pharmacy View v. Abbott Laboratories*, No. C-77-0094 (Utah, septiembre. 6, 1977) (dictamen inédito) (consentimiento de los demandantes para desestimar con perjuicios las reclamaciones de la Ley basada en las ventas a organismos estatales), *aff'd* en parte y [460 UU. 150, 168] *rev'd* en parte, 630 F.2d 1383 (CA10 1980) (queja insuficiente porque no identificó productos o compradores sujetos a trato discriminatorio); *Portland Retail Druggists Assn. v. Abbott Laboratories*, No. 71-543 (Ore., septiembre. 11, 1972) (opinión no publicada, oral), desocupada y reclusa, 510 F.2d 486 (CA9 1974) (13c aplicada), desalojada y reclusa. 425 UU. 1 (1976). Un Tribunal de Distrito ha sugerido en una retención alternativa que hay una exención para las compras estatales por uso no consumista. *Logan Lanes, Inc. v. Brunswick Corp.*, No. 4-66-5, (Idaho, 26 de mayo de 1966) pp. 4-5 (opinión inédita), *aff'd*, 378 F.2d 212, 215-216 (CA9) (compras por la Universidad Estatal de Utah dentro del alcance de 13c; se negó expresamente a abordar "la llamada exención gubernamental"), cert. 389 UU. 898 (1967). Todos estos casos son anteriores a nuestra decisión en la ciudad de Lafayette.

[ [Nota 33](#) Véase *Burge v. Distrito Escolar Pública de Bryant*, 520 F. Supp. 328, 330-332 (ArkED. 1980), *aff'd*, 658 F.2d 611 (CA8 1981) (por curiam); *Champaign-Urbana News Agency, Inc. v. J. L. Cummins News Co.*, 479 F. Supp. 281, 286-287 (CD Ill. 1979) (aunque Actúe inaplicable a las compras federales, las agencias estatales podrían enfrentar un resultado opuesto), *aff'd*, 632 F.2d 680 (CA7 1980); *A. J. Goodman & Son v. United Lacquer Manufacturing Corp.*, 81 F. Supp. 890, 893 (Mass. 1949). Otros casos se reducen contra cualquier exención para compras estatales. Ver Municipio de

Anchorage v. Hitachi Cable, Ltd., 547 F. Supp. 633, 637-641 (Alaska 1982); Sterling Nelson & Sons v. Rangen, Inc., 235 F. Supp. 393, 399 (Idaho 1964), *aff'd*, 351 F.2d 851, 858-859 (CA9 1965), cert. 383 U.S. 936 (1966); Sperry Rand Corp. v. Nassau Research & Development Associates, 152 F. Supp. 91, 95 (EDNY 1957). Cf. Reid v. Universidad de Minnesota, 107 F. Supp. 439, 443 (ND Ohio 1952) (expresamente no abordar si la agencia estatal está exenta de la ley cuando se dedica a un negocio de la misma manera que otras corporaciones comerciales).

[ [Nota 34](#) Véase 5A Z. Cavitch, Organizaciones Empresariales 105D.018.[c] (1973 y Supp. 1982) (opciones "divididas" si se aplica la Ley); 4 J. von Kalinowski, Antimonopolio Laws and Trade Regulation 24.06, p. 24-70 (1982) ("hay cierto conflicto entre las autoridades en cuanto a si las ventas a los estados y municipios están cubiertas por la Ley"); *id.*, 24.062.; E. Kintner, A Robinson-Patman Primer 203 (1970) ("Aunque la opinión [del Fiscal General] parece haber resuelto el asunto en lo que respecta al gobierno federal, ha surgido cierta controversia sobre la aplicabilidad de la ley a las compras por parte de los gobiernos estatales y locales"); F. Rowe, Discriminación de precios bajo la Ley Robinson-Patman 4.12, p. 84 (1962).

[ [Nota 35](#) Algunos tratan sólo de las ventas al Gobierno Federal. Véase Carta del Contralor General a Robert F. Sarlo, Administración de Veteranos (17 de julio de 1973), reimpresso en 1973-2 Trade Cases, 74,642. Casi todos no mencionan, y mucho menos deciden, si la ley se aplica a las compras estatales para las ventas al por menor. Véase Informe del Fiscal General en virtud de la Orden Ejecutiva 10936, Idealción en la Contratación Pública 11 (1962).

[ [Nota 36](#) Véase 62 Cal. Op. Atty. - Gen. 741 (1979); 47 N.C. Atty. - Gen. 112, 115 (1977); [1948-1949] Ga. Op. Atty. - Gen. 723, 727 (1949) (si la agencia estatal compete con la empresa privada, está sujeta a la Ley).

[ [Nota de pie 37](#) ] En su informe de 1977 del Grupo de Trabajo sobre las inmunidades de la marcha de la labor, a los 25 años, el Departamento de Justicia declaró:

"El mero hecho de que un Estado haya autorizado a una empresa estatal a participar en actividades comerciales no debería ser suficiente para inmunizar todas las actividades de la empresa de las leyes antimonopolio. Esa prueba elimina las actividades claramente soberanas de un estado del escrutinio antimonopolio del gobierno federal mientras mantiene las actividades comerciales de una empresa estatal a las mismas normas que requirió de todos los que participan en transacciones comerciales en el mercado". Reimpresso en Exenciones e Inmunidades Antimonopolio: Audiencias ante el Subcomité de Monopolios y Derecho Mercantil de la Comisión de la Cámara de Representantes del Poder Judicial, 95a Cong., 1a Sess., 1890 (1977).

Cf. Victory Transport Inc. v. Dirección General de Abastecimientos y Transportes, 336 F.2d 354, 360-362 (CA2 1964) (la carta de un barco para transportar grano por un Estado no una actividad soberana que justificaría la aplicación de la doctrina de inmunidad soberana).

[ [Nota 38](#) ] La disidencia de JUSTICE O'CONNOR se basa en gran parte, no en las palabras del estatuto, ni en su historia legislativa, sino en afirmaciones de que un "consenso general [existió] en las comunidades legales y empresariales de que las

ventas a entidades gubernamentales no están cubiertas por la Ley Robinson-Patman". Post, a 182. Véase también el post, en 174 (STEVENS, J., dissenting). JUSTICIA O'CONNOR tiene razón en que algunos en la comunidad empresarial y legal sí pensaron que existía una exención para todas las compras estatales. Véase post, en 185-187, y nn. 19 y 20. Pero decir que hay un "consenso" es ignorar la opinión de los comentaristas, véase n. 34, supra; las opiniones expresadas en el sentido de que la ley es aplicable a las compras estatales, véase supra, en 161, 162-163, n. 22 y 169, y n. 37; y la opinión más reciente y pertinente del Departamento de Justicia, véase supra, 169, y n. 37. 37. Es más exacto decir que se trataba de una cuestión de ley federal que exigía la atención de esta Corte.

[ [Nota 39](#) ] Bajo nuestra interpretación, los beneficios de la Ley se devengarían, precisamente como se pretendía, en beneficio de los pequeños minoristas privados. Véanse 1935 Audiencias, en 261 (Teegarden recomendando el paso "para la protección de los derechos privados").

JUSTICIA STEVENS, disenso.

Mientras me uno a la opinión disidente de JUSTICE O'CONNOR, creo que un comentario adicional sobre el texto de la Ley Robinson-Patman puede ayudar a explicar mi voto. A los efectos de interpretar ese estatuto, creo que las agencias federales, estatales y locales son "compradores", pero que tales agencias gubernamentales no están comprometidas con la "competencia" con los particulares incluso cuando revendieron bienes comprados a consumidores que de otra manera podrían haber condescendido de un minorista privado. Tanto antes como después de la ley de 1936 modificó el 2 de la Ley de Clayton, el requisito de probar un efecto adverso en la "competencia" jugó un papel importante en la limitación de la cobertura de la ley.

Está universalmente acordado que las compras federales no están cubiertas por la ley. Aunque siempre ha sido obvio que la competencia de líneas primarias podría resultar perjudicada por la discriminación [460 UU. 150, 172] los precios de las ventas al Gobierno Federal, y también de que los bienes vendidos a bolsas militares se revenderían normalmente con un descuento sustancial, nadie en las deliberaciones legislativas de 1936 cuestionó la inaplicabilidad de la Ley a estas ventas. La explicación, en mi opinión, no se basa en el estatus soberano del Gobierno Federal, \* sino más bien en el supuesto de que en la ley los organismos federales no compiten con entidades no gubernamentales.

Sr. Teegarden, el cabildero, dejó clara esta suposición en su declaración en las audiencias de la Cámara de 1935, citadas en parte por la opinión de la Corte. Ante, en 160-161, n. 19:

-Señor. LLOYD: Este proyecto de ley, a su juicio, impediría la concesión de descuentos al Gobierno de los Estados Unidos?

.....

"Por ejemplo, el Gobierno obtiene enormes descuentos. Tome ese ventilador eléctrico, por ejemplo. Usted va a la tienda ordinaria y el precio de la lista es de \$35. La División de Adquisiciones los adquiere entregado, uno a la vez, por 13.18 dólares. Ahora, ese descuento quedaría prohibido por esta factura?

-Señor. TEEGARDEN: No veo por qué debería. . . .

"Adere de eso, mi respuesta sería la siguiente: El Gobierno Federal no compite con otros compradores[460 UU. 150, 173] de estas preocupaciones. Por lo tanto, una discriminación -se aplica tan universalmente en el derecho de comercio interestatal, en la legislación ferroviaria- para tener discriminación, debe haber una posición relativa entre las partes en la discriminación que constituye un perjuicio a uno como contra el otro. Creo que la respuesta se encuentra en eso.

"En otras palabras, si el vendedor A tiene un precio a un minorista en Nueva York y un precio diferente a un minorista en San Francisco, todas otras cosas aparte, ningún caso de discriminación podría ser predicado allí, porque los dos no están en la misma esfera en absoluto.

"El Gobierno Federal se salva por la misma distinción, no de ubicación sino de función. No compiten con nadie más que compre". Audiencias sobre H. R. 8442 y otros ante el Comité Judicial de la Cámara de Representantes, 74a Cong., 1a Sess., 208-209 (1935).

Yo interpretaría la "distinción, no de ubicación sino de función" algo más ampliamente que la mayoría. No se trata simplemente de si las agencias gubernamentales revan o no los bienes que han comprado. Incluso cuando revan artículos al público, las entidades gubernamentales no compiten con los minoristas privados en el mismo sentido que las cadenas compiten con los minoristas independientes. Lo más importante es que sus actividades rara vez se ven afectadas por una motivación con fines de lucro, sino que se llevan a cabo en relación con la prestación de servicios al público. Además, sus decisiones de merchandising y de fijación de precios tienen en cuenta un conjunto diferente de factores. Como señala el Tribunal de Justicia, ante, a 158, n. 17, no necesitan incluir un componente de ganancias, sus gastos generales pueden ser subsidiados, y pueden estar exentos de impuestos estatales o federales. En resumen, los organismos gubernamentales se encuentran en una categoría totalmente diferente de participantes en el mercado.

Estoy convencido de que el mismo análisis se aplica a las compras y reventas de agencias estatales y locales. No creo que un hospital municipal que opera una farmacia esté más comprometido [460 UU. 150, 174] en competencia con un drogado minorista que un puesto militar de intercambio se dedica a competir con un tendero minorista o una tienda de ropa al por menor. Sin duda, este análisis no es del todo coherente con la conclusión implícita por el Sr. La respuesta un tanto equívoca de Teegarden al congresista Hancock. Aunque no dijo que las compras de un hospital de la ciudad estarían cubiertas por el proyecto de ley, sí dijo que "si los dos hospitales están en competencia entre sí", el hecho de que uno fuera operado por la ciudad no lo salvaría de la factura. Pero continuó enfatizado: "Si no están en competencia entre sí, entonces están en un ámbito diferente". Audiencias sobre H. R. 8442, supra, a 209 (énfasis añadido). En mi opinión, si no en Mr. Las de Teegarden, las diferencias entre un hospital de la ciudad y un hospital privado justifican la conclusión de que, a efectos de la constructora de este estatuto, no deben ser considerados en competencia entre sí.

Por lo tanto, considero que no las compras ni las ventas de organismos gubernamentales - federal, estatal o local - constituyen "competición" con particulares a las que la ley tiene alguna solicitud. La ley no tiene ningún impacto en la capacidad de ningún organismo gubernamental para prestar servicios hospitalarios y conexos a sus constituyentes. Por las razones que JUSTICE O'CONNOR ha expuesto con mayor detalle, creo que tal holdr refleja con mayor precisión la comprensión del Congreso que

promulgó el estatuto y los abogados y empresarios que han vivido con el estatuto en el día a día durante casi medio siglo.

[ [Nota de pie de página \\*](#) Cuando Mr. Teegarden respondió a preguntas escritas específicas sobre la ley, dio dos razones por las que el proyecto de ley no impediría la licitación de compras del gobierno por debajo de los niveles de precios comerciales. En primer lugar, afirmó que no se interpretaría que un estatuto restringiera los derechos, prerrogativas o privilegios del soberano a menos que así lo disponga expresamente. Esta razón se aplicaría únicamente al Gobierno Federal, como señala el dictamen del Tribunal. Ante, en 159-161, nn. 18, 19. Además, sin embargo, el Sr. Teegarden dio una razón que se aplica también a las entidades gubernamentales a nivel estatal y local. "La ulterior inserción de la cláusula propuesta en relación con el tema 4 infra, que exige una demostración de efecto sobre la competencia, excluirá aún más cualquier posibilidad de que el proyecto de ley afecte al Gobierno". Audiencias sobre H. R. 8442 y otros ante la Comisión de la Magistratura de la Cámara de Representantes, 74a Cong., 1a Sess., 250 (1935).

JUSTICIA O'CONNOR, con quien se unen la discreto JUSTICIA BRENNAN, JUSTICE REHNQUIST y JUSTICE STEVENS.

La cuestión que enfrenta a la Corte es de la construcción legal: si la Ley Robinson-Patman cubre las compras de productos básicos por parte de los gobiernos estatales y locales para su reventa en competencia con minoristas privados. [1](#) La Corte [460 UU. 150, 175] Por lo tanto, es discernir la intención del Congreso de 1936 que promulgó la Ley Robinson-Patman. No estoy de acuerdo con la mayoría en que esta cuestión pueda resolverse con referencia a los casos bajo la Ley Sherman u otros estatutos, o por la dependencia de los propósitos generales de las leyes antimonopolios en general. El Congreso de 1936 simplemente no se centró en este tema. Las comunidades empresariales y legales han asumido durante las últimas cuatro décadas que tales compras no están cubiertas. Por estas razones, como se explica más a continuación, disiento respetuosamente.

**Yo**

**A**

La mayoría se basa ampliamente en la interpretación que este Tribunal ha dado al término "persona" bajo la Ley Sherman y otros estatutos como guía para saber si los términos "persona" y "compradores", como se utiliza en 2 de la Ley de Clayton, 38 Stat. 730, en su forma enmendada por la Ley Robinson-Patman (Ley), 49 Stat. 1526, 15 U.S.C. 13, incluye a entidades gubernamentales estatales y locales. Véase ante, en 155-156. En mi opinión, esa dependencia está fuera de lugar. La cuestión del trato que se hace con la Ley Robinson-Patman de las compras gubernamentales requiere un examen independiente de la historia legislativa de esa ley para determinar la intención del Congreso. [2](#) De hecho, los casos citados por la mayoría [460 UU. 150, 176] Enfatizar que la pregunta clave sobre la cobertura o la cobertura de entidades gubernamentales es la intención del Congreso de promulgar el estatuto en cuestión. [3](#) No se puede hacer una solución a la cuestión de la construcción legal para depender de la afirmación abstracta de que el término "persona" es lo suficientemente amplio como para abarcar a los Estados y municipios. [4](#) Para estos [460 UU. 150, 177] razones, el mero hecho de que en

*City of Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, 435 UU. 389 397 - N. 14 (1978), un caso de la Ley Sherman, la Corte se refirió a la Ley Robinson-Patman en su discusión sobre la amplitud del término "persona" no puede resolver la cuestión que tenemos ante nosotros.

Además, la opinión mayoritaria propone un silogismo engañoso cuando (1) sugiere que el término "persona" en los actos de Clayton y Robinson-Patman debe interpretarse de manera similar, (2) cita *Hawaii v. Standard Oil Co.*, 405 UU. 251 (1972), para la proposición de que la Ley Clayton se aplica a los Estados, y 3) entonces opina que los términos "persona" y "compradores" en 2 deben interpretarse por lo tanto para incluir las compras estatales. Ante, en el 155-156. Porque, como la mayoría observa, ante, a 156, n. 13, la sección de definición de la Ley Clayton, 15 U.S.C. 12, estaba destinado a aplicar a la Ley Robinson-Patman, no cuestiono la primera proposición. Sin embargo, *Hawaii v. Standard Oil Co.* sólo declaró que un Estado es una "persona" con el propósito de presentar una acción por daños y perjuicios en virtud de la Ley de Clayton. 405 UU., a 261 . [5](#) Es evidente que existe una autoridad que o no esté presente en el debate de la mayoría de las normas que tengan que ver con los gobiernos nacionales para exponerse a la responsabilidad como compradores en virtud de las disposiciones de la Ley de Clayton. [6](#) Aunque Congreso [[460 UU. 150, 178](#)] podría decidir ahora que las actividades de compra de los Estados y los gobiernos locales deben estar sujetas a las limitaciones impuestas por 2, que es un juicio político que queda adecuadamente a la determinación legislativa.

## **B**

Tampoco encuentro persuasiva la invocación de la mayoría de las presunciones con respecto a la construcción liberal y los propósitos amplios correctivos de las leyes antimonomónicas en general. Sin derogar la utilidad de esos principios o sugerir que nunca deberían desempeñar un papel en el contexto Robinson-Patman, sin embargo se puede reconocer francamente que la Corte también ha identificado una cierta tensión entre la Ley Robinson-Patman, por un lado, y la Ley Sherman y otros estatutos antimonobistas, por el otro. La Corte ha reconocido con frecuencia que la aplicación estricta de las disposiciones de la primera contra la discriminación por parte de los precios puede dar lugar a rigidez de los precios y uniformidad en conflicto directo con los objetivos de éste. Ver, e. g., *Great Atlantic & Pacific Tea Co. v. FTC*, 440 UU. 69, 80 , 83, n. 16 (1979); *Automatic Canteen Co. v. FTC*, 346 UU. 61, 63 , 74 (1953); *Standard Oil Co. v. FTC*, 340 UU. 231, 249 , y n. 15 (1951). [7](#) [[460 UU. 150, 179](#)]

Como mínimo, este reconocimiento plantea dudas de que la Corte debería interpretar liberalmente la Ley Robinson-Patman a favor de una cobertura más amplia. Esas dudas se ven reforzadas por el hecho de que el objetivo principal del Congreso para promulgar la Ley Robinson-Patman era proteger a los pequeños minoristas de la lesión competitiva sufrida a manos de grandes cadenas. [8](#) Es consistente con esa intención de que el Congreso también haya presentado una solicitud especial para las prácticas bien establecidas, por debajo de la negociación, de las instituciones gubernamentales.

## **II**

Como documentos mayoritarios, ante, a 160, n. 19, la historia legislativa de la Ley Robinson-Patman indica claramente que el Congreso imaginó algún tipo de inmunidad

para los órganos gubernamentales. [9](#) La cuestión ante la Corte es el alcance de la [\[460 UU. 150, 180\]](#) de esa inmunidad, en particular, si la compra de bienes por parte de los gobiernos estatales y locales para su reventa en competencia con los minoristas privados está dentro del alcance previsto de la Ley Robinson-Patman. Como reconoce la mayoría, ante 159, el Congreso de 1936 que promulgó la Ley Robinson-Patman no se centró en el tema preciso ante la Corte. A pesar de esta admisión, la mayoría anuncia la sorprendente conclusión de que "[t]o crear una exención aquí claramente sería contrario a la intención del Congreso". Ante, a 171 (énfasis añadido).

La mayoría tiene razón al afirmar que no es asunto de esta Corte participar en "hacer políticas en el campo de la legislación antimonopolista" para llenar lagunas en las que el Congreso no ha expresado claramente su intención. Ante, a 170 (cita Estados Unidos c. Cooper Corp. 312 UU. 600, 606 (1941)). Precisamente porque concibo en esa amonestación que me abstendría de atribuir al Congreso una intención de cubrir las compras gubernamentales estatales y locales en cuestión aquí. [10](#) [\[460 UU. 150, 181\]](#)

## A

Al tratar de suministrar la intención no expresada del Congreso, la mayoría no ofrece directrices satisfactorias para determinar el alcance de la cobertura de la Ley de los organismos gubernamentales. [11](#) La mayoría asume, "sin decidir, que el Congreso no tenía la intención de que la Ley se aplicara a las compras estatales para consumo en funciones gubernamentales tradicionales" y sugiere que las compras estatales de productos farmacéuticos con fines de reventa a los ciudadanos indigentes no pueden exponer al Estado a la responsabilidad antimonopolista. Ante, a los 154, y n. 7.

La suposición de la mayoría, sin embargo, es incompatible con los principios de construcción estatutaria en los que se pretende confiar. Si, a falta de una clara expresión de la intención legislativa en contrario, el lenguaje llano de la ley controla, entonces, por las propias afirmaciones de la mayoría, habría que concluir que incluso las compras para el uso propio del Estado o para su reventa a los indigentes entrarían dentro de las proscripciones de la ley. Porque, como señala la mayoría, ante, en el 155, los términos "persona" y "compradores" son lo suficientemente amplios como para incluir a las entidades gubernamentales, y la historia legislativa es "ambigua en la aplicación de la Ley a las compras estatales para consumo . . . ". Ante, a 160-161.

Además, en la medida en que la mayoría implica que la cobertura o la cobertura de un Estado en virtud de la Ley hace caso contrario a la distinción entre compras para reventa y compras al consumo, [12](#) esa distinción es incompatible con la competencia [\[460 UU. 150, 182\]](#) En otro lugar se sugiere, ante, 170, que se sume las prohibiciones de 2 a). Por ejemplo, un hospital universitario estatal podría limitar el uso de su farmacia a su propia facultad y personal, por lo que corresponde a la excepción de "por su propio uso". [13](#) Sin embargo, la farmacia universitaria puede estar infligiendo un daño competitivo a las farmacias privadas que la facultad y el personal de la universidad podrían de otra manera patrocinar. [14](#) Así, las sugerencias contradictorias de la mayoría dejan en duda qué principio -la presencia de la competencia funcional o la dicotomía consumista/reventa- guía la determinación de si las compras de un gobierno estatal o local entran dentro de las proscripciones de la ley.

## B

Con el telón de fondo de una historia legislativa que incluso la mayoría reconoce no se centra en el tema que tenemos ante nosotros se encuentra el consenso general en las comunidades legales y empresariales de que las ventas a entidades gubernamentales no están cubiertas por la Ley Robinson-Patman. La mayoría dedica un esfuerzo considerable a distinguir o socavar a las autoridades citadas por los encuestados. Al hacerlo, y al observar que estas autoridades no pueden revelar la intención del Congreso en 1936, ante, a los 165, n. 27, la mayoría malinterpreta la importancia de esta evidencia. Estas autoridades simplemente ilustran la suposición prácticamente unánime en los últimos 47 años de no cobertura de entidades gubernamentales, una suposición que ha servido de base para las compras gubernamentales bien establecidas. [460 UU. 150, 183] prácticas y relaciones de marketing. En el pasado, la Corte se ha basado en la comprensión generalizada de las disposiciones de la Ley Robinson-Patman para limitar el alcance de las prohibiciones de la ley. [15](#) Hacerlo aquí no es menos apropiado.

A pesar de su intento de descontar la importancia de las autoridades judiciales citadas por los encuestados, la mayoría no puede cuestionar que ningún tribunal haya impuesto responsabilidad a un vendedor o comprador, bajo 2(a) o 2(f), 15 U.S.C. 13 a) y f), en un caso que implica una supuesta discriminación de precios a favor de un comprador gubernamental federal, estatal o municipal. [16](#) [460 UU. 150, 184] Los comentaristas confirman el consenso judicial general de que las ventas a los estados y municipios no están amparadas por la ley. [17](#) Además, la incumplida el Congreso la prórroga de los proyectos de ley [460 UU. 150, 185] La cobertura de Robinson-Patman a estas entidades refuerza esta interpretación de la Ley. Véase n. 9, supra.

Este mismo entendimiento se ha expresado en testimonio ante el Congreso. En 1967 y 1968 un Subcomité del Congreso llevó a cabo audiencias públicas sobre los problemas de las pequeñas empresas en la industria farmacéutica. El Subcomité escuchó testimonios tanto de representantes de fabricantes farmacéuticos como de farmacéuticos minoristas sobre la práctica en toda la industria de la discriminación de precios en las ventas de productos farmacéuticos a compradores gubernamentales a compradores gubernamentales - federal, estatal, condado y municipal. [18](#) Varios testigos también expresaron directamente su suposición de que la Ley Robinson-Patman no se aplica a esas ventas. [19](#) [460 UU. 150, 186]

En 1969 y 1970, el mismo Subcomité de la Cámara investigó los problemas de los pequeños empresarios en virtud de la Ley Robinson-Patman. En estas audiencias los testigos volvieron a expresar la opinión de que las compras gubernamentales a cualquier nivel no están cubiertas, destacando el problema de los precios favorables en las compras gubernamentales para la reventa y haciendo un alegato para un cambio en la ley. [20](#) [460 UU. 150, 187]

### III

La historia legislativa de la Ley Robinson-Patman revela claramente que el Congreso tenía la intención de excluir a las entidades gubernamentales de las proscripciones de la ley hasta cierto punto. Sin embargo, el Congreso no se centró en el tema que tenemos ante nosotros y, por lo tanto, no proporcionó una clara justificación de la cobertura y la no cobertura. En un área en la que se necesitan líneas brillantes para guiar a los gobiernos estatales y locales en sus prácticas de compra, la mayoría no identifica ningún principio que desencadene la inclusión o exclusión. [460 UU. 150, 188]

Además, uno no puede dudar de que los gobiernos estatales, de los condados y municipales y de los fabricantes de productos básicos han estructurado sus relaciones de marketing entre sí en la suposición de larga data de que la Ley Robinson-Patman no se aplica a esas transacciones. Ese entendimiento encuentra un apoyo sustancial entre los tribunales y comentaristas. Los gobiernos estatales y locales han elaborado programas para prestar servicios al público, incluida la atención médica a los indigentes y a los necesitados médicamente, [21](#) basado en la misma suposición. La mayoría de los que sostienen que las ventas de productos básicos a los gobiernos estatales y locales para su reventa en competencia con la empresa privada están cubiertas por la ley generará trastornos significativos - no sólo a través de la revisión del gobierno y la industria y la reestructuración de las relaciones de comercialización, sino también, por desgracia, a través de la posible terminación de servicios y suministros a los ciudadanos necesitados [22](#) y a través de litigios asociados con el proceso de revisión. [23](#) El Tribunal de Justicia se basa principalmente en una declaración de la historia legislativa, [24](#) tomados aisladamente de otras observaciones destinadas a asegurar a los diputados de la Cámara interesados que [460 UU. 150, 189] La ley no obligaría al abandono de las prácticas gubernamentales de compra por debajo del mercado que la mayoría ejerce ahora en duda. Dado el fracaso del Congreso para delinear el alcance de la cobertura o no cobertura de la Ley Robinson-Patman de los gobiernos estatales y locales, permitiría al Congreso hablar sobre este tema en lugar de interrumpir las prácticas y programas de larga data y armar judicialmente a los litigantes privados con una poderosa acción de triples contra estos gobiernos. Por lo tanto, yo afirmo el juicio a continuación.

[ [Nota 1](#) ] Este caso no requiere que consideremos, como sugieren los casos citados por la mayoría, ante, en 157-158, si el cumplimiento de otros [460 UU. 150, 175] Las leyes exigen una exención implícita de las disposiciones de la ley. La pregunta es simplemente de la intención del Congreso, es decir, qué pretendieron el Congreso cuando promulgó la Ley Robinson-Patman con respecto a la cobertura de compras gubernamentales para su reventa.

[ [Nota 2](#) ] La mayoría cita Pfizer Inc. v. Gobierno de la India, 434 UU. 308 (1978), como caso en que el Tribunal aplicó los casos de la Ley Sherman para interpretar la Ley Clayton, que la Ley Robinson-Patman modifica. Ante, a 157, n. 15. En Pfizer la Corte sostuvo que una nación extranjera es una "persona" con derecho a presentar una acción por daños y perjuicios en virtud de 4 de la Ley Clayton, 15 U.S.C. 15. Como reconoció el Tribunal de Justicia, 434 UU., al 311, 4 es una recreación del lenguaje prácticamente idéntico de 7 de la Ley Sherman. De hecho, 7 fue finalmente derogado como redundante. 3, 69 Stat. 283; véase S. Rep. No. 619, 84a Cong., 1a Sess., 2 (1955). Por lo tanto, la dependencia de la interpretación previa de 7 de la Ley Sherman era única.

[ [Nota 3](#) ] Véase Pfizer Inc. c. Gobierno de la India, en el 315 (4 de la Ley Clayton) ("La palabra "person". . . no es un término de arte con un significado fijo dondequiera que se utilice, ni fue en 1890 cuando se aprobó la Ley Sherman"); Georgia v. Evans, 316 UU. 159, 161 (1942) (7 de la Ley Sherman) ("Si la palabra "person" . . . incluye un Estado o Estados Unidos que depende de su entorno legislativo"); Ohio v. Helving, 292 UU. 360, 370 (1934) (Rev. Stat. 3140, 3244) ("Si la palabra "persona" o "corporación" incluye un estado . . . depende de la conexión en la que se encuentre la palabra"). Véase también Estados Unidos c. Cooper Corp. 312 UU. 600, 604 -605 (1941) ("[T] aquí no hay una regla de exclusión dura y rápida. El propósito, el tema, el contexto, la historia legislativa

y la interpretación ejecutiva del estatuto son ayudas a la construcción que pueden indicar la intención, mediante el uso del término, de incorporar al Estado o nación dentro del ámbito de la ley").

También cabe señalar que muchos de los casos en los que se basa la mayoría se referían a la construcción del término "persona" con el fin de determinar si una determinada entidad gubernamental tiene derecho a demandar. *Pfizer Inc. c. Gobierno de la India*, supra; *Estados Unidos c. Cooper Corp.*, supra (Estados Unidos no tiene derecho a demandar en virtud de 7 de la Ley Sherman); *Georgia v. Evans*, supra (Estado es "persona" con derecho a demandar en virtud de la Ley Sherman); *Chattanooga Foundry & Pipe Works v. Ciudad de Atlanta*, 203 U.S. 390 (1906) (el municipio es "persona" con derecho a demandar en virtud de la Ley Sherman).

[ [Footnote 4](#) ] I would also note that the majority overstates the significance of Senator Robinson's remarks in connection with its observation that "[t]he word `purchasers' has a meaning as inclusive as the word `person.'" Ante, at 155, n. 11. The remarks of Senator Robinson should not be read to suggest that the word "purchasers," as used in the Robinson-Patman Act, embraces States or municipalities. The Senator's observation reflects an affirmative response to Senator Vandenberg's concern that, although the bill was drafted with a view toward the problems of large chain-store buying power in the retail merchandising field, the Act would apply to private enterprise in the field of industrial production as well. See 80 Cong. Rec. 6429-6430 (1936).

[ [Footnote 5](#) ] Were Congress to consider the specific question of liability of governmental entities as purchasers under the Robinson-Patman Act, it seems reasonable to assume that it would approach that question with a different set of policy concerns than those bearing on the decision whether to extend the benefit of the Act's protections to those entities. Cf. *Parker v. Brown*, 317 U.S. 341, 351 (1943) ("In a dual system of government in which, under the Constitution, the states are sovereign, save only as Congress may constitutionally subtract from their authority, an unexpressed purpose to nullify a state's control over its officers and agents is not lightly to be attributed to Congress").

[ [Footnote 6](#) ] Indeed, one basis for the United States Attorney General's conclusion in 1938 that the Robinson-Patman Act is inapplicable to purchases of supplies by the Federal Government was the absence of any judicial decision construing the Clayton Act, prior to its amendment by the Robinson-Patman [460 U.S. 150, 178] Act, to apply to governmental contracts. 38 Op. Atty. Gen. 539, 540 (1936).

Prior to 1929, courts interpreted the original 2 as addressed only to the problem of primary line competition - i. e., injury to competition among sellers. See, e. g., *National Biscuit Co. v. FTC*, 299 F. 733 (CA2), cert. denied, 266 U.S. 613 (1924). Not until 1929 did this Court hold that 2 also protected against the type of injury alleged in the present case - i. e., secondary line injury, or injury to competition among buyers. See *George Van Camp & Sons Co. v. American Can Co.*, 278 U.S. 245, 253 (1929). The Robinson-Patman amendment to 2 clarified that the Act was designed to redress the latter type of injury.

[ [Footnote 7](#) ] Indeed, the tension between the Robinson-Patman policy of protection of competitors and the Sherman Act goal of protection of the competitive process has

prompted the Court to achieve a partial reconciliation of the two by liberal interpretation of the "meeting competition" defense under 2(b) of the Clayton Act, as amended by the Robinson-Patman Act, 15 U.S.C. 13(b). See *Standard Oil Co. v. FTC*, 340 U.S., at 251 .

[ [Footnote 8](#) ] H. R. Rep. No. 2287, 74th Cong., 2d Sess., pt. 1, pp. 3-4 (1936); S. Rep. No. 1502, 74th Cong., 2d Sess., 4 (1936); see FTC, Final Report on the Chain Store Investigation, S. Doc. No. 4, 74th Cong., 1st Sess. (1935).

[ [Footnote 9](#) ] Members of the House expressed concern with the effect of the bill on the established below-market buying practices of federal, state, county, and municipal governments. Hearings on H. R. 8442 et al. before the House Committee on the Judiciary, 74th Cong., 1st Sess., 209 (1935). In response H. B. Teegarden, a principal draftsman of the Act, assured members of the House Judiciary Committee that he "would not want" the Act if it prohibited, all along the line, the competitive bidding practices of those governments. *Ibid.*

Moreover, with respect to subsequent legislative history, I find significant the fact that later attempts in Congress to expressly include governmental entities within the coverage of the Act failed. See H. R. 4452, 82d Cong., 1st Sess. (1951); H. R. 3377, 83d Cong., 1st Sess. (1953); H. R. 5213, 84th Cong., 1st Sess. (1955); H. R. 722, 85th Cong., 1st Sess. (1957); H. R. 155, 86th Cong., 1st Sess. (1959); H. R. 430, 87th Cong., 1st Sess. (1961). In particular, I would not dismiss as readily as does the majority, ante, at 163, n. 22, the bills introduced by Representative Patman in 1951 and 1953 to amend the Act to define "purchaser" to include "the United States, any State or any political subdivision thereof." The majority speculates that Representative Patman introduced these bills to reaffirm his original intent that these entities would be covered. In light of Representative Patman's agreement in his book, W. Patman, *The Robinson-Patman Act* 168 (1938), with the United States Attorney General's [460 U.S. 150, 180] construction of the Act to exclude purchases by the Federal Government and his extension of the Attorney General's rationale to "municipal and public institutions," *ibid.*, it is more plausible to infer that he viewed the bills as extending the Act's coverage.

[ [Footnote 10](#) ] My resolution of the statutory issue here should not be construed to reflect a policy judgment that the Robinson-Patman Act should protect "a State's entrepreneurial personality." *City of Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, 435 U.S. 389, 422 (1978) (BURGER, C. J., concurring in part). We are not concerned here with whether the kind of activity in which these governmental entities are engaged appropriately exposes them to antitrust liability under the Act. Cf. *id.*, at 418. That question raises policy concerns lying peculiarly within the institutional province of Congress. "A court, without the benefit of legislative hearings that would illuminate the policy considerations if the question were left to Congress, is not competent in my opinion to resolve this question . . . . It is regrettable that the Court today finds it necessary to rush to this essentially legislative judgment." *Pfizer Inc. v. Government of India*, 434 U.S., at 331 (POWELL, J., dissenting) (footnote omitted). Because the question before us is one of congressional intent and it is far from clear that Congress has supplied an answer to that question, I would refrain from substituting the policy judgments of the judiciary for those Congress might embrace. [460 U.S. 150, 181] Cf. *id.*, at 320 (BURGER, C. J., dissenting); *id.*, at 330-331 (POWELL, J., dissenting).

[ [Footnote 11](#) ] To the extent the majority purports to "divine" the will of Congress, it comes as no surprise, given Congress' inattention to this precise question, that no "bright lines" for coverage and noncoverage emerge from its opinion.

[ [Footnote 12](#) ] The majority thus suggests, though it refrains from holding, that the scope of coverage under 2(a) is coextensive with the "for their own use" line drawn by the Nonprofit Institutions Act of 1938, 15 U.S.C. 13c, and interpreted by the Court in *Abbott Laboratories v. Portland Retail Druggists Assn., Inc.*, 425 U.S. 1 (1976). This proposed resale/consumption [460 U.S. 150, 182] distinction has no foundation in the language of 2(a), which prohibits discrimination "in price between different purchasers of commodities . . . , where such commodities are sold for use, consumption, or resale . . ." 15 U.S.C. 13(a) (emphasis added).

[ [Footnote 13](#) ] See *Abbott Laboratories v. Portland Retail Druggists Assn., Inc.*, *supra*, at 16-17.

[ [Footnote 14](#) ] Or, to take another example, a cafeteria operated by a governmental agency for the benefit of its employees also might inflict some competitive injury on restaurants in the same area that otherwise might enjoy the employees' patronage.

[ [Footnote 15](#) ] See *Standard Oil Co. v. FTC*, 340 U.S., at 246 -247 (reliance on widespread understanding that the meeting-competition proviso of 2(b) of the Clayton Act, as amended by the Robinson-Patman Act, provides a complete defense to a charge of price discrimination).

[ [Footnote 16](#) ] See *Champaign-Urbana News Agency, Inc. v. J. L. Cummins News Co.*, 632 F.2d 680, 688-689 (CA7 1980) (Robinson-Patman Act inapplicable to purchases by instrumentality of Federal Government for resale); *Mountain View Pharmacy v. Abbott Laboratories*, No. C-77-0094 (Utah, Sept. 6, 1977) (unpublished opinion) (order of consent dismissing with prejudice Robinson-Patman claims based on sales to any governmental entity), *aff'd in part and rev'd in part on other grounds*, 630 F.2d 1383 (CA10 1980); *Logan Lanes, Inc. v. Brunswick Corp.*, No. 4-66-5 (Idaho, May 26, 1966) (unpublished opinion) (sale of bowling equipment to State not within provisions of Act; alternative holding that sales exempt under 15 U.S.C. 13c), *aff'd*, 378 F.2d 212, 217 (CA9) (sales to state university within 13c exemption), *cert. denied*, 389 U.S. 898 (1967); *Sperry Rand Corp. v. Nassau Research & Development Associates*, 152 F. Supp. 91, 96 (EDNY 1957) (disclaiming, on motion for reargument, any intention that original opinion could be "construed to suggest that sales to the Government can be thought to be subject to the provisions of the Robinson-Patman Act"); *Sachs v. Brown-Forman Distillers Corp.*, 134 F. Supp. 9, 16 (SDNY 1955) ("It is doubtful at best whether the Robinson-Patman Act applies at all to sales to Government agencies, state or federal") (holding Act inapplicable to sales by liquor distiller to state liquor commissions; alternative holding that no competitive injury suffered by plaintiff liquor wholesaler), *aff'd on opinion below*, 234 F.2d 959 (CA2), *cert. denied*, 352 U.S. 925 (1956); *General Shale Products Corp. v. Struck Constr. Corp.*, 37 F. Supp. 598, 602-603 (WD Ky. 1941) (alternatively holding Robinson-Patman Act inapplicable to sales to municipal housing commission [460 U.S. 150, 184] and suggesting that "the Act does not apply to sales to the government, state or municipalities"), *aff'd*, 132 F.2d 425 (CA6 1942), *cert. denied*, 318 U.S. 780 (1943).

While one may concede that most of these cases do not focus on the precise situation of purchases by state or local governments for resale, they nonetheless reflect the consensus of judicial opinion that governmental bodies are not subject to liability under 2 of the Clayton Act, as amended by the Robinson-Patman Act. The majority would dismiss many of these cases with the simple observation that they predate the Court's decision in *City of Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, 435 U.S. 389 (1978). *Ante*, at 167-168, n. 32. For reasons already noted, however, in my view *City of Lafayette* does not resolve the issue before us in this case.

Moreover, cases that the majority suggests are supportive of its position, *ante*, at 168, n. 33, are similarly distinguishable. For example, both *Municipality of Anchorage v. Hitachi Cable, Ltd.*, 547 F. Supp. 633 (Alaska 1982), and *Sterling Nelson & Sons, Inc. v. Rangen, Inc.*, 235 F. Supp. 393 (Idaho 1964), *aff'd*, 351 F.2d 851, 858-859 (CA9 1965), *cert. denied*, 383 U.S. 936 (1966), indicate only that the Robinson-Patman Act may apply where the State, as in *Sterling*, or the municipality, as in *Hitachi*, is the victim of commercial bribery under 2(c), 15 U.S.C. 13(c), rather than the favored customer.

[ [Footnote 17](#) ] E. Kintner, *A Robinson-Patman Primer* 224 (2d ed. 1979) ("In spite of [any] contrary indications [among state attorneys general], it is generally believed that the exemption applies to governmental purchases at any level"); W. Patman, *Complete Guide to the Robinson-Patman Act* 30 (1963) (indicating the Act is inapplicable to sales to government, municipal, or public institutions); F. Rowe, *Price Discrimination Under the Robinson-Patman Act* 84 (1962) ("The preponderance of reasoned opinion treats State or municipal bodies on a par with the Federal Government's exemption"); 4 J. von Kalinowski, *Antitrust Laws and Trade Regulation* 24.06. p. 24-70 (1982) ("[T]he prevailing view is that such sales [to States and municipalities] are excluded from Robinson-Patman liability"). See also 5A Z. Cavitch, *Business Organizations* 105D.018.[c] (1973) (indicating that lower federal courts have generally held the Act inapplicable to sales to States and municipalities, that one lower federal court has held the Act may be applicable if the State is the disfavored customer, and that opinions among state attorneys general are divided).

Although not specifically addressing any consumption/resale distinction, a past Attorney General of the United States also has opined that purchases [460 U.S. 150, 185] by state and local governments are not within the Act's prohibition against price discrimination. Report of the Attorney General Under Executive Order 10936, *Identical Bidding in Public Procurement* 11 (1962) (identical bidders on contracts with state and local governments cannot contend that the Act prohibits bidding below the schedule price, because the Act is not applicable to government contracts).

[ [Footnote 18](#) ] *Small Business Problems in the Drug Industry: Hearings before the Subcommittee on Activities of Regulatory Agencies of the House Select Committee on Small Business*, 90th Cong., 1st Sess., 48 (1967-1968) (hereinafter 1967-1968 Hearings) (Merritt Skinner, community pharmacist); *id.*, at 258 (William Apple, executive director of the American Pharmaceutical Association); *id.*, at 296, 318-319 (Hyman Moore, H. L. Moore Drug Exchange, Inc.); *id.*, at 500 (Henry DeBoest, vice president of Eli Lilly & Co.); *id.*, at 705 (Donald van Roden, vice president and general manager of pharmaceutical operations for Smith Kline & French Laboratories); *id.*, at

792 (Joseph Ingolia, vice president and general manager of Schering Laboratories); *id.*, at 817 (Lyman Duncan, vice president of American Cyanamid Co.).

Based upon this overwhelming evidence, the Select Committee on Small Business concluded in its Report to the House: "The difference between drug prices charged retailers and wholesalers as compared to those charged . . . governmental customers is extremely substantial, often being over 50 percent." H. R. Rep. No. 1983, 90th Cong., 2d Sess., 77 (1968).

[ [Footnote 19](#) ] See 1967-1968 Hearings, at 15-16 (Earl Kintner, former FTC Commissioner, counsel for the National Association of Retail Druggists) ("When a drug supplier sells drugs to Federal, State, or municipal government institutions, the price charged by the supplier may be without regard to the Robinson-Patman Act, because such sales are probably exempt from the [460 U.S. 150, 186] Robinson-Patman Act"); *id.*, at 731 (W. Abrahamson, president of Ortho Pharmaceutical Corp.) ("[T]he only special pricing we have ever engaged in are [sic] in bidding situations to [federal, state, or local government] agencies excluded from the Robinson-Patman Act"); *id.*, at 1069 (C. Stetler, president of the Pharmaceutical Manufacturers Association) ("There is nothing immoral or unlawful about incremental cost pricing in cases - such as sales to the Government . . . - where the Robinson-Patman Act does not apply").

Even one Congressman on the Subcommittee expressed his understanding that the Act does not apply to governmental purchasers. See *id.*, at 1092 (Rep. Corman) ("[I]f there were no exemption under Robinson-Patman for the Government . . ., what would be the situation as to their purchases?"). The colloquy that followed Representative Corman's question further evidences the assumption that governmental purchases are outside the scope of the Act, even in the case of resales.

"Mr. STETLER. If there was no exemption under Robinson-Patman, I presume some of these practices would be illegal under Robinson-Patman.

"Mr. CUTLER. If I could try to answer that, [Representative] Corman. . . .

"[A]bsent the one case of these resales . . ., I suppose the lack of exemption would make no difference, because the Robinson-Patman Act would not apply for other reasons, because you are not discriminating between two people engaged in commerce and competing with one another.

"Further, there is a real question as to whether the Robinson-Patman Act applies under any circumstances where you are bidding under a competitive bid. So for both of these reasons, the answer to your question would be that the same pricing practices might still lawfully prevail under Robinson-Patman without the exemption for the government . . . ." *Ibid.* (emphasis added).

[ [Footnote 20](#) ] William McCamant, Director of Public Affairs for the National Association of Wholesalers, testified:

"Over the years, the Robinson-Patman Act has not been extended to cover sales to the Government. In the days when Government purchases [460 U.S. 150, 187] constituted a relatively small volume in the marketplace, this exemption posed few problems. But today, with the vast growth in Government purchases, Federal, State, and local, . . . the continued exemption creates many unfair competitive situations.

.....  
"We believe that Congress must turn its attention to this problem." Small Business and the Robinson-Patman Act, Hearings before the Special Subcommittee on Small Business and the Robinson-Patman Act of the House Select Committee on Small Business, 91st Cong., 1st Sess., 73-74 (1969-1970). See *id.*, at 76-77 (Everette MacIntyre, Acting Chairman of the Federal Trade Commission) (affirming that sales to the Federal Government, even in the resale context, are not subject to the Robinson-Patman Act).

Harold Halfpenny, legal counsel for the Automotive Service Industry Association, focused most precisely on the problem of which petitioners complain - i. e., competitive injury to private industry when governmental entities receive more favorable prices on purchases of commodities for resale.

"[W]hile the Act is silent on the subject, its legislative history and subsequent interpretation support the proposition that sales made to Federal or State governmental bodies are not subject to the provisions of the Act.

"This may be injurious to competition in several ways. . . .

"[T]here are 'second line' situations where competition exists between the Government and private industry in the resale of commodities.

.....  
"The Federal Trade Commission has not recommended legislation to make the Robinson-Patman Act applicable to sales to governmental purchases. However, in our opinion, Congress should consider acting on its own volition." *Id.*, at 623 (emphasis added).

[ [Footnote 21](#) ] See, e. g., Cal. Welf. & Inst. Code Ann. 14100-14126 (West 1980 and Supp. 1982); Ill. Ann. Stat., ch. 23, §§ 5-1 to 5-14 (Supp. 1982-1983); Mont. Code Ann. 53-6-103 to 53-6-144 (1981); N. Y. Soc. Serv. Law 365, 365-a (McKinney 1976 and Supp. 1982-1983); Tex. Human Res. Code Ann. 32.001-32.037 (1980); Va. Code 63.1-134 to 63.1-140 (1980).

[ [Footnote 22](#) ] The administrative burden of developing internal accounting and recordkeeping procedures to segregate commodities purchased for resale, plus the additional financial strain of paying higher prices for these purchases, may induce state and local governments to terminate programs and services already in place. More significantly, however, the uncertainty generated by the majority's failure to establish clear lines of demarcation for coverage and noncoverage and the fear of exposure to treble-damages liability might well cause cautious legislators facing budgetary dilemmas to eliminate these programs.

[ [Footnote 23](#) ] I note that the Court has not indicated that today's holding will have only prospective effect.

[ [Footnote 24](#) ] See *ante*, at 161. [460 U.S. 150, 190]