CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 6 de diciembre de 2001 [1]

I. Introducción

1. El presente procedimiento se refiere a la libre circulación de los productos de chocolate que, además, de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. Italia prohíbe la comercialización de estos productos, legalmente fabricados en otros Estados miembros con la denominación comercial de «chocolate» y obliga a comercializarlos en Italia con la denominación de «sucedáneo de chocolate».

II. Marco legal

1. *Normativa comunitaria*

Directiva 73/241/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos de cacao y de chocolate destinados a la alimentación humana [2] (en lo sucesivo, «Directiva 73/241»).

Séptimo considerando:

«Considerando que el empleo, en los productos de chocolate, de materia grasa vegetal distinta a la manteca de cacao, está admitido en algunos Estados miembros y que se ha hecho uso con creces de dicha autorización; que no se puede, no obstante, decidir en este momento las posibilidades y modalidades de la extensión de la utilización de dichas materias grasas al conjunto de la Comunidad, dado que las informaciones económicas y técnicas disponibles en este momento no permiten adoptar una posición definitiva y que, en consecuencia, deberá examinarse de nuevo la situación a la luz de la evolución futura.»

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 228, p. 23; EE 13/03, p. 26.

Artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva 73/241:

«2. La presente Directiva no afectará a las disposiciones de las legislaciones nacionales,

a) en virtud de las cuales actualmente se admite o prohíbe la adición, a los diferentes productos de chocolate definidos en el anexo I, de materias grasas y vegetales distintas de la manteca de cacao. El Consejo, a propuesta de la Comisión y al finalizar un plazo de tres años [3] a partir de la notificación de la presente Directiva, decidirá las posibilidades y modalidades de extensión de la utilización de tales materias grasas al conjunto de la Comunidad;

b) [...]»

Anexo I:

«1. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

1.16 *chocolate*

el producto obtenido a partir de cacao en grano, de cacao en pasta, de cacao en polvo o de cacao magro en polvo y de sacarosa, con o sin adición de manteca de cacao, y que contiene, sin perjuicio de las definiciones de chocolate vermicelli, de chocolate con avellanas gianduja y de chocolate de cobertura, al menos un 35 % de materia seca total de cacao, al menos un 14 % de cacao seco desengrasado y un 18 % de manteca de cacao, dichos porcentajes se calcularán después de deducir del peso las adiciones previstas en los apartados 5 al 8;

[...]

7. a) Sin perjuicio de la letra a) del apartado 2 del artículo 14, las

3 — Esta normativa no se adoptó, como estaba previsto, en el plazo de tres años, sino mediante la Directiva 2000/36/CE. A ella me referiré en el punto 23.

materias comestibles, con excepción de las harinas, almidones y féculas, así como de las materias grasas y sus preparaciones que no procedan exclusivamente de la leche, podrán añadirse al chocolate, al chocolate familiar, al chocolate de cobertura, al chocolate con leche, al chocolate familiar con leche, al chocolate de cobertura con leche y al chocolate blanco.

[...]»

2. *Normativa italiana*

2. El Derecho italiano se adaptó a la Directiva 73/241 mediante la Ley nº 351, de 30 de abril de 1976 (en lo sucesivo, «Ley nº 351/76»). El artículo 6 de esa Ley designa todos los productos que, aunque se parezcan al chocolate, presentan una composición que no se corresponde con las definiciones contenidas en el anexo de dicha Ley, como imitaciones de chocolate. Los productos enumerados en el anexo de la Ley contienen, como única grasa vegetal, manteca de cacao.

3. La circular ministerial de 28 de marzo de 1994 excluye de la aplicación del artículo 6 de la Ley nº 351/76 los productos de chocolate fabricados en un Estado miembro de la Comunidad que contengan, además, otras grasas vegetales. Otra circular del Minsiterio de Sanidad, de 15 de marzo de 1996, modificó la situación jurídica y estableció que los productos de chocolate fabricados en Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, que contengan otras grasas vegetales, distintas de la manteca de cacao, debían comercializarse bajo la denominación comercial de sucedáneo de chocolate (surrogato di cioccolato).

III. Procedimiento administrativo previo

4. Mediante escrito de 12 de febrero de 1997, la Comisión comunicó a las autoridades italianas que considera incompatible con el artículo 28 CE la prohibición de comercializar con la denominación de chocolate productos de chocolate que contuvieran grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. Mediante escrito de 8 de julio de 1997, el Gobierno italiano negó la existencia de una infracción del artículo 28 CE alegando que la Directiva 73/241 lleva a cabo una armonización completa de las normas sobre la comercialización de chocolate. Únicamente los productos que se atengan a dicha Directiva están protegidos por el principio de la libre circulación de mercancías.

5. En vista de ello, el 22 de diciembre de 1997, la Comisión dirigió al Gobierno italiano un escrito de requerimiento, en el que reiteraba su criterio jurídico. En los

contactos mantenidos a continuación entre los servicios del Gobierno italiano y de la Comisión, ambas partes mantuvieron sus posiciones. Por último, el 29 de julio de 1998, la Comisión remitió al Gobierno italiano un dictamen motivado al que el Gobierno italiano respondió el 29 de agosto de 1998. En su respuesta anunciaba su intención de mantener en vigor la prohibición censurada. Por tanto, ambas partes mantuvieron sus posturas.

IV. Alegaciones de las partes y pretensiones

1. *La Comisión*

6. La Comisión considera que el régimen contenido en el artículo 6 de la Ley nº 351/76 constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, letra a), en el séptimo considerando y en el nº 7 de la letra a), del anexo I, alega que la Directiva 73/241 no regula la cuestión del empleo en los productos de chocolate, de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. Por consiguiente, aunque, en principio, los Estados miembros sean libres de permitir o prohibir el empleo de tales grasas vegetales, sus normativas deben ser compatibles con los demás principios generales del Derecho comunitario, como el principio de la libre circulación de mercancías, establecido en el artículo 28 CE.

7. De ello se deduce que la legislación nacional sólo puede regular la comercialización de productos que, además de manteca de cacao, contengan otras grasas vegetales, en relación con la fabricación en su Estado miembro. La observancia del artículo 28 CE exige, en principio, que la comercialización de ambas clases de productos, es decir, de chocolate con y sin adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, esté permitida en la Comunidad bajo la denominación comercial de chocolate. Lo único que se requiere es que se respeten los contenidos mínimos mencionados en la Directiva 73/241 y que los productos hayan sido fabricados legalmente en un Estado miembro bajo la denominación comercial de «chocolate».

8. La Comisión señala que la comercialización con la denominación comercial de «chocolate» de productos de chocolate que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao está permitida en todos los Estados miembros, excepto en Italia y en España. En seis Estados miembros se permite la fabricación de tales productos con la denominación de chocolate.

9. La Comisión entiende que la restricción de la libre circulación de mercancías no desaparece por el hecho de que se permita comercializar los citados productos con la denominación de «sucedáneo de chocola-

te». En opinión de la Comisión, esta posibilidad constituye, por el contrario, otra restricción injustificada de la libre circulación de mercancías.

10. La obligación de modificar la denominación ocasiona elevados costes de envasado y etiquetado. Además, continúa la Comisión, puede empeorar las condiciones de comercialización. Los productos comercializados con denominaciones comerciales tradicionales son, por lo general, más apreciados por los consumidores. En especial, el empleo de un concepto negativo, como «sucedáneo de chocolate», puede hacer desmerecer el producto a los ojos de los consumidores.

11. La Comisión opina que la obligación de modificar la denominación estaría, en todo caso, justificada si la composición o la fabricación del producto de chocolate de que se trata fuera esencialmente diferente de la de aquellos productos que se comercializan normalmente en la Comunidad con tal denominación. Sin embargo, no cabe afirmar que tal cosa ocurra con la adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, puesto que tales productos han sido reconocidos por la propia Directiva 73/241 como chocolate.

12. La obligación de sustituir la denominación es, además, desproporcionada. El objetivo de proteger a los consumidores puede alcanzarse de manera igualmente eficaz incluyendo en el envase información objetiva y neutra al consumidor. Este método constituye un medio mucho menos severo que la prohibición de comercialización bajo la denominación con la que el producto se ha fabricado legalmente en otro Estado miembro y que la posibilidad de comercializarlo con otra denominación comercial que, además, es peyorativa.

13. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE al haber prohibido que los productos de chocolate que contengan materias grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, fabricados legalmente en aquellos Estados miembros que autorizan la adición de las referidas sustancias, puedan ser comercializados en Italia con la denominación con que se comercializan en el Estado del que proceden y al haber exigido que los citados productos tan sólo puedan comercializarse con la denominación de «sucedáneo del chocolate».

— Condene a la República Italiana al pago de las costas del procedimiento.

2. *Italia*

14. La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda.

— Condene en costas a la Comisión.

15. La República Italiana considera la legislación impugnada compatible con el artículo 28 CE. Afirma que el artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva 73/241 faculta expresamente a los Estados miembros para mantener su legislación nacional, tanto si permiten como si prohíben el empleo de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. La interpretación que hace la Comisión hace caso omiso de este régimen. La posibilidad de comercializar mercancías que no se atienen a la normativa del Estado de importación con la denominación con la que son fabricadas en el Estado de origen equivaldría, en definitiva, a permitir la adición de sustancias que están prohibidas con arreglo a la legislación nacional. Esto contradice el sentido de la facultad concedida en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 73/241.

16. Además, el criterio jurídico de la Comisión da lugar a una discriminación de los nacionales. Las empresas que fabrican en Italia deben atenerse a la legislación italiana, conforme a la cual está prohibida la adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. De esa forma sufren una desventaja competitiva en relación con aquellas empresas que fabrican sus productos en otros Estados miembros y que pueden comercializar en Italia, con la denominación de «chocolate» mercancías que, además de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales.

17. El Gobierno italiano niega que la legislación impugnada dé lugar a una restricción de la libre circulación de mercancías. Sostiene que en Italia, se permite la comercialización de productos que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao con la denominación de sucedáneo de chocolate (surrogato di cioccolato).

18. La obligación de modificar la denominación del producto está justificada, en su opinión, desde el punto de vista de la protección de los consumidores. Al añadir otras grasas vegetales se produce una alteración tan esencial del producto que su comercialización con la denominación comercial tradicional de «chocolate» ya no se justifica. En otro caso, se correría el riesgo de inducir a error al consumidor italiano, que, bajo la denominación de «chocolate», únicamente espera adquirir un producto que no contengan más grasas vegetales que la manteca de cacao.

V. Apreciación jurídica

1. *Inexistencia de armonización comunitaria*

19. La partes discuten hasta qué punto la comercialización con la denominación comercial de «chocolate» de productos de chocolate que, además de manteca de cacao, contengan otras grasas vegetales, está regulada en la Directiva 73/241. La Comisión lo niega y entiende que la comercialización con la denominación comercial de «chocolate», de productos de chocolate que, además de manteca de cacao, contengan otras grasas vegetales, debe regirse por lo dispuesto en el artículo 28 CE. Italia afirma, por el contrario, que la Directiva contiene un régimen exhaustivo, de forma tal que se faculta a los Estados miembros para regular esta cuestión, incluida la eventual prohibición de comercializar productos que no se atengan a la normativa nacional.

20. En sus alegaciones, ambas partes se remiten al artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva, citado anteriormente, en el punto II 1. Esta disposición establece que «la presente Directiva no afectará a las disposiciones de las legislaciones nacionales en virtud de las cuales actualmente se admite o prohíbe la adición, a los diferentes productos de chocolate definidos en el anexo I, de materias grasas y vegetales distintas de la manteca de cacao». La cuestión controvertida entre las partes no puede responderse tomando como base únicamente el tenor literal de dicha disposición. Ésta establece únicamente que la Directiva no afecta a las legislaciones nacionales existentes relativas a la licitud del empleo de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. Con ello se admite que son conformes con el Derecho comunitario tanto las disposiciones que permiten esta adición como las que la prohíben, pero no se responde a la cuestión de hasta qué punto está permitido comercializar mercancías legalmente fabricadas en otros Estados miembros con la denominación de «chocolate», que no se atiene a la legislación nacional.

21. Sin embargo, la citada frase del artículo 14 debe interpretarse junto con la siguiente frase de la misma disposición, en la que se anuncia la futura adopción de una norma que regula esa cuestión. «El Consejo, a propuesta de la Comisión y al finalizar un plazo de tres años a partir de la notificación de la presente Directiva, decidirá las posibilidades y modalidades de extensión de la utilización de tales materias grasas al conjunto de la Comunidad [...]» De aquí se deduce claramente que la cuestión del empleo de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao no debe ser regulada por la Directiva 73/241, sino que se reserva para un acto jurídico posterior. Por ello no es posible compartir la tesis del Gobierno italiano conforme a la cual la Directiva contiene un régimen exhaustivo, configurado de tal forma que permite a los Estados miembros regular el extremo de la autorización para comercializar productos

que, además de manteca de cacao, contengan otras grasas vegetales, también por lo que se refiere a los productos legalmente elaborados en otros Estados miembros. Por el contrario, esta regulación se reservó para un acto jurídico comunitario que debía adoptarse posteriormente.

22. El séptimo considerando de la Directiva confirma el criterio que acabo de exponer. Conforme a dicho considerando, no se pueden decidir en la Directiva las posibilidades y modalidades de la extensión al conjunto de la Comunidad de la utilización de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao autorizadas en algunos Estados miembros. Ello confirma sin lugar a dudas que la Directiva no establece un régimen exhaustivo respecto a la libre circulación de productos de chocolate que contengan, además de manteca de cacao, otras grasas vegetales.

23. El régimen anunciado en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 73/241 no se adoptó sino hasta la Directiva 2000/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2000, relativa a los productos de cacao y de chocolate destinados a la alimentación humana.[4] La Directiva establece que el producto final puede contener hasta en un 5 % determinadas grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, contempladas en el anexo II de dicha Directiva. Sin embargo, el plazo para adaptar las legislaciones nacionales a esta normativa no expira hasta el 3 de agosto de 2003, y, por tanto, ésta no se aplica al presente asunto.

4 — DO L 197, p. 19.

24. En consecuencia, podemos ya afirmar que, aunque la Directiva 73/241 contiene un régimen sobre el empleo de la denominación comercial de «chocolate», no regula de manera exhaustiva en qué medida pueden comercializarse con la denominación comercial de «chocolate» los productos que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. Por consiguiente, sólo ha realizado una armonización parcial del empleo de la denominación comercial de «chocolate».

25. Las partes discuten sobre las consecuencias jurídicas que deben deducirse de ello. Mientras que la Comisión entiende que los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 28 CE, a permitir en su territorio la comercialización, con la denominación de «chocolate» empleada en el Estado de origen, de mercancías legalmente fabricadas en otros Estados miembros con esa denominación. Italia opina que la Directiva 73/241 impide recurrir al artículo 28 CE puesto que, de hacerlo, se anularía la libertad concedida por el artículo 14 a los Estados miembros, de regular la admisión del empleo de tales materia grasas.

26. Conforme a la jurisprudencia sentada en el asunto «Cassis de Dijon», en los supuestos en los que no existe una normativa comunitaria, los Estados miembros están facultados para adoptar todas las

normas aplicables en su territorio a la fabricación y comercialización de un producto. «Los obstáculos a la libre circulación intracomunitaria que sean consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos deben aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la salvaguardia de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores.» No obstante, estos obstáculos a la libre circulación únicamente deben aceptarse si persiguen un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías, que constituye uno de los fundamentos de la Comunidad. [5]

27. De esta jurisprudencia se deduce que los Estados miembros están facultados para regular hechos que no estén armonizados o sólo lo estén parcialmente. [6] Entre éstos se encuentra, como se ha señalado antes, el empleo de la denominación comercial de «chocolate» para mercancías que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. Sin embargo, estos regímenes deben ser compatibles con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías. Es decir, en la medida en que den lugar a una restricción a la libre circulación, debe examinarse si dicha restricción se debe a motivos imperativos y, por tanto, está justificada. El motivo de esta limitación se debe a que, de no existir, a los Estados miembros les estaría permitido en esos casos proteger sus mercados nacionales contra los productos a los que no se aplicaran las disposiciones comunitarias, contraviniendo el objetivo de la libre circulación de mercancías perseguido por el Tratado. [7] Por tanto, y basándose en la citada jurisprudencia, debe afirmarse que la aplicación de los artículos 28 CE y siguientes no queda excluida por lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva 73/241.

28. Este resultado no queda invalidado por la objeción del Gobierno italiano conforma a la cual la aplicación del artículo 28 CE daría lugar a una discriminación de los nacionales propios. Es jurisprudencia reiterada que el objeto de dicho artículo no consiste en garantizar que, en todos los casos, las mercancías de origen nacional reciban el mismo trato que las mercancías importadas, y una diferencia de trato entre mercancías que no pueda obstaculizar la importación o quebrantar la comercialización de tales mercancías no está comprendida en la prohibición establecida por dicho artículo. [8] Por consiguiente, el hecho de que la interpretación que defiendo del artículo 14, apartado 2, letra a), de la

5 — Sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649), apartados 8 y 14; sentencia de 6 de julio de 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923), apartado 12, y de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 15.

6 — Respecto a la fijación de requisitos lingüísticos, véase la sentencia de 3 de junio de 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175), apartado 35.

7 — Sentencia de 12 de octubre de 2000, Ruwet (C-3/99, Rec. p. I-8749), apartado 47.

8 — Sentencias de 5 de diciembre de 2000, Guimont (C-448/98, Rec. p. I-10663), apartado 15, y de 18 de febrero de 1987, Mathot (98/86, Rec. p. 809), apartados 7 y 8.

Directiva 73/241 ocasione desventajas competitivas para los operadores que fabriquen sus productos en Italia es irrelevante conforme al Derecho comunitario.

29. Así pues, podemos afirmar ya que la adopción de la Directiva 73/241 no excluye la aplicación de los artículos 28 CE y siguientes.

2. *Compatibilidad de la normativa italiana con el artículo 28 CE*

30. A continuación se examinará, pues, la cuestión de hasta qué punto la normativa italiana cumple los requisitos de los artículos 28 CE y siguientes.

31. Conforme al artículo 28 CE, están prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Según una reiterada jurisprudencia, toda medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas. [9]

32. Por tanto, procede examinar hasta qué punto la prohibición italiana de comercializar con la denominación de «chocolate» productos que, además de manteca de cacao, contengan otras grasas vegetales, obstaculiza la libre circulación de mercancías.

a) Existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

33. La Ley 351/76 prohíbe comercializar en Italia con la denominación comercial de «chocolate» un producto que contenga grasas vegetales distintas de la manteca de cacao legalmente fabricado en otro Estado miembro bajo esa denominación. Obliga, por tanto, a los fabricantes establecidos en otros Estados miembros a modificar la composición de sus productos si desean comercializarlos en Italia bajo la denominación de «chocolate». De esa forma, el régimen de que se trata restringe el acceso al mercado italiano de las mercancías

9 — Sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), apartado 5, y Keck y Mithouard citada en la nota 5, apartado 11.

fabricadas legalmente en otro Estado miembro y, por tanto, obstaculiza su libre circulación en la Comunidad. [10] Esto constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 28 CE.

34. El Gobierno italiano niega tal conclusión argumentado que, en Italia, es posible comercializar dichos productos con la denominación comercial de «sucedáneo de chocolate».

35. Conforme a la jurisprudencia, es incompatible con el artículo 28 CE y con los objetivos de un mercado común la posibilidad de que la normativa nacional reserve una denominación genérica a un producto nacional en perjuicio de los demás productos fabricados mayoritariamente en otros Estados miembros, al obligar a los fabricantes de éstos a utilizar una denominación desconocida o menos apreciada por los consumidores. [11]

36. En el presente asunto, no se reserva la denominación comercial de «chocolate» a los productos italianos. Por el contrario, puede emplearse en todos los productos que contengan exclusivamente manteca de cacao. Sin embargo, se prohíbe la comercialización de productos que son fabricados legalmente en otros Estados miembros con la denominación comercial de «chocolate» pero que, además de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. Tradicionalmente en Italia no se fabrican tales productos de chocolate. Por consiguiente, la prohibición no afecta a los productos italianos, motivo por el cual el régimen beneficia al producto típico nacional y, en la misma medida, perjudica al producto fabricado legalmente en otro Estado miembro con la denominación comercial de «chocolate». Tal proceder constituye, según la citada jurisprudencia, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. [12]

37. Respecto a la posibilidad de comercializar los productos de que se trata bajo la denominación comercial de «sucedáneo de chocolate», cabe señalar que el empleo de esa denominación implica la posibilidad de una apreciación negativa por parte del consumidor. El concepto de «sucedáneo» no es un concepto objetivo y neutro, que se limite a transmitir meramente una información, como por ejemplo, la mención de que «además de manteca de cacao, contiene otras grasas vegetales». La palabra «sucedáneo» implica que no se trata de chocolate, sino tan sólo de un producto que puede sustituirlo. Con ello cabe la posibi-

10 — En relación con asuntos similares, referidos igualmente a la composición de productos, véanse las sentencias de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia (193/80, Rec. p. 3019), apartado 26, y de 22 de septiembre de 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907), apartado 12.

11 — Sentencias de 26 de noviembre de 1985, Miro (182/84, Rec. p. 3731), apartado 22; Deserbais, citada en la nota 10, apartado 12; Comisión/Italia, citada en la nota 10, apartado 26; de 14 de julio de 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489), apartado 12, y de 16 de diciembre de 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3839), apartado 10.

12 — Véase la sentencia Comisión/Italia (citada en la nota 10), apartado 20.

lidad de que el consumidor considere que no es un producto cabal o lo aprecie menos que el producto comercializado con la denominación de «chocolate». Por consiguiente, hay que considerar que la posibilidad de comercializar el producto con la denominación de «sucedáneo de chocolate» no impide que la prohibición impugnada produzca una restricción de la libre circulación de mercancías.

38. Por tanto, podemos ya afirmar que el régimen italiano impugnado da lugar a un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Este obstáculo únicamente es compatible con el Derecho comunitario si está justificado.

b) Justificación del obstáculo a la libre circulación de las mercancías

39. En los ámbitos en los que no existe un régimen comunitario, es jurisprudencia reiterada que los obstáculos al comercio intracomunitario que resulten de disparidades entre normas nacionales deben aceptarse en la medida en que tales normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los importados y necesarias para cumplir exigencias imperativas relativas, en particular, a la protección de los consumidores. Pero, para que puedan admitirse, es preciso que estas normas sean proporcionadas al objetivo perseguido y que este objetivo no pueda lograrse aplicando medidas que restrinjan en menor medida los intercambios intracomunitarios. [13]

40. La normativa italiana se aplica indistintamente a mercancías nacionales e importadas. Por tanto, se cumple el primer requisito.

41. El Gobierno italiano invoca la protección de los consumidores como justificación de la normativa. Alega que, por «chocolate» el consumidor italiano sólo entiende aquellos productos que no tienen más grasas vegetales que la manteca de cacao. La adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao da lugar a una alteración esencial del producto. Si se permitiera comercializar dichas mercancías con la denominación comercial de «chocolate», se corre el riesgo de confundir e inducir a error al consumidor.

42. El Tribunal de Justicia ha considerado que la protección del consumidor constituye una exigencia imperativa, reconocida por el Derecho comunitario como justifi-

13 — Sentencias Ruwet, citada en la nota 7, apartado 50, y de 26 de noviembre de 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039), apartado 17.

cación de medidas restrictivas de la libre circulación de mercancías. [14] Por tanto, se cumple el segundo de los requisitos antes citados.

43. Queda por examinar hasta qué punto es necesaria la medida impugnada. La Comisión entiende que un etiquetado adecuado de los productos, en el que se mencione su contenido, es un medio menos severo e igualmente adecuado para alcanzar el objetivo que se persigue de proteger del riesgo de error a los consumidores.

44. Conforme a la jurisprudencia, a falta de armonización comunitaria, las medidas necesarias para garantizar las denominaciones correctas de los productos, que eviten toda confusión en la mente del consumidor y garanticen la lealtad de las transacciones comerciales, son compatibles con los artículos 28 y siguientes del Tratado. [15] Por consiguiente, procede averiguar si el régimen impugnado, que exige cambiar la denominación del producto por la de sucedáneo de chocolate, es necesario para informar al consumidor.

45. La prohibición de comercializar los productos citados con la denominación de «chocolate» y la posibilidad de comercializarlos con la denominación de «sucedáneo de chocolate» es apta para proteger de engaño al consumidor italiano. Con ella se garantiza que, con la denominación comercial de «chocolate», únicamente puedan adquirirse productos que, como grasa vegetal, contienen exclusivamente manteca de cacao. Así se evita que el consumidor confunda dichos productos con aquellos otros que contienen, además, otras grasas vegetales. En esa medida dicho régimen es adecuado para garantizar la protección de los consumidores.

46. Pero, para que el citado régimen sea compatible con el Derecho comunitario, no debe ir más allá de lo necesario. La Comisión propone, como medida menos severa, un etiquetado de los productos que contengan además otras grasas vegetales en el que se mencionen los ingredientes del producto. El Gobierno italiano no lo considera suficiente y objeta que, cuando adquiere productos con la denominación de «chocolate», el consumidor italiano espera encontrarse con productos que, como única grasa vegetal, contengan manteca de cacao.

47. La alegación del Gobierno italiano se asemeja a la formulada respecto a la denominación comercial de «vinagre». En ese asunto se alegó que el régimen nacional impugnado era necesario puesto que, a consecuencia de una tradición secular, el consumidor italiano sólo entendía por vinagre el de vino. El Tribunal de Justicia

14 — Sentencia Ruwert, citada en la nota 7, apartado 50; de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania (178/84, Rec. p. 1227), apartado 30, y Smanor, citada en la nota 11, apartado 18.

15 — Sentencia de 26 de octubre de 1995, Comisión/Alemania (C-51/94, Rec. p. I-3599), apartado 31, y de 23 de febrero de 1988, Comisión/Francia (216/84, Rec. p. 793), apartado 11.

no aceptó esta tesis y declaró que, conforme a la Nomenclatura Combinada del arancel aduanero común, vinagre es una denominación genérica que la normativa nacional no puede reservar a los productos nacionales. Entendió que un etiquetado adecuado de los tipos de vinagre distintos de los elaborados a partir del vino era, en principio, suficiente, para garantizar la protección de los consumidores. Consideró que la norma nacional constituía una restricción desproporcionada de la libre circulación de mercancías, puesto que, para proteger a los consumidores existía la medida, menos restrictiva, de un etiquetado adecuado.[16] El Gobierno alemán intentó, de forma parecida, justificar la ley de pureza de la cerveza alegando que el consumidor asocia la denominación de «cerveza» a una bebida que contiene únicamente las materias primas enumeradas en el artículo 9 de la Biersteuergesetz. Alegaba que al reservar la denominación genérica de cerveza a productos elaborados con arreglo a la ley de pureza trataba de impedir que los consumidores fueran inducidos a error sobre la naturaleza del producto.[17] El Tribunal de Justicia también rechazó esta alegación por considerar que las ideas de los consumidores pueden variar de un Estado miembro a otro y que también pueden evolucionar a lo largo del tiempo dentro de un mismo Estado. Además, entendió que el establecimiento del mercado común es un factor esencial que puede contribuir a esta evolución. La legislación de un Estado miembro no debe «[...] servir para fijar los hábitos de consumo ni para consolidar una ventaja adquirida por las industrias nacionales que se dedican a satisfacerlos».[18] En ese caso también se consideró suficiente un etiquetado adecuado de la cerveza no elaborada con arreglo a la ley de pureza. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que una norma nacional que vincula el empleo de la denominación comercial «genever» a una graduación mínima no es compatible con el artículo 28 CE y sólo puede cumplir a los imperativos derivados de la lealtad del tráfico mercantil respetando al mismo tiempo los usos comerciales, mediante un etiquetado adecuado de las bebidas de menor graduación.[19] En casos similares, relativos a la composición de productos, el Tribunal de Justicia también ha considerado que el etiquetado era suficiente para proteger al consumidor.[20] Habida cuenta de esta jurisprudencia consolidada, la objeción de que el consumidor italiano tradicionalmente entiende por «chocolate» aquel producto que contiene, como única grasa vegetal, la manteca de cacao no resulta en principio apta para justificar la normativa controvertida.

48. Sin embargo, también debe señalarse que el Tribunal de Justicia ha trazado los límites de lo que puede conseguirse mediante un etiquetado adecuado en aquellos supuestos en los que el correspondiente producto ha sido modificado en un aspecto

16 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 10, apartados 25 a 27.

17 — Véase la sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 14, apartado 26.

18 — Véase la sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 15, apartado 32.

19 — Sentencia Miro, citada en la nota 11, apartados 20, 24 y 25.

20 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 10, apartado 23; Comisión/Alemania, citada en la nota 14, apartado 35, y Deserbais, citada en la nota 10, apartados 10, 13 y 19. En la sentencia Smanor se trataba de la elaboración a la que había sido sometido por el producto controvertido durante su fabricación, citada en la nota 11, apartados 19 y ss.

esencial para su composición. [21] En ella se basa la objeción del Gobierno italiano de que la adición de otras grasas vegetales constituye una modificación esencial del producto.

49. Por tanto, se suscita la cuestión de si la adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao constituye a una modificación esencial de la composición del producto que impida considerar que, para informar suficientemente al consumidor y evitar que sea inducido a error, basta un etiquetado adecuado.

50. A este respecto debe señalarse en primer lugar que, en una abundante jurisprudencia relativa al empleo de denominaciones comerciales de alimentos, el Tribunal de Justicia siempre ha tomado como referencia a un consumidor razonablemente atento y perspicaz, a quien puede exigirse que se informe por sí mismo y también cabe esperar que lo haga. [22] Así, conforme a la jurisprudencia, hay que suponer que los consumidores, cuya decisión de adquirir un producto está determinada por la composición de éste, leen previamente la lista de ingredientes. El Tribunal de Justicia ha reconocido que en algunos casos los consumidores pueden ser inducidos a error. [23] En esa medida, las objeciones formuladas por el Gobierno italiano están, en principio, justificadas. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia, este riesgo es mínimo y, por tanto, no puede justificar el obstáculo a la libre circulación de mercancías. [24] No veo razón alguna para apartarse en el presente asunto de esta jurisprudencia consolidada.

51. Por lo demás, la prohibición de emplear una denominación comercial sólo se ha considerado justificada cuando un producto presentado bajo determinada denominación se aparta en tal medida, desde el punto de vista de su composición o fabricación, de las mercancías generalmente conocidas con esta denominación en la Comunidad, que no se le puede considerar perteneciente a la misma categoría o especie. [25] El Gobierno italiano mantiene la tesis de que añadir otras grasas vegetales altera el producto de manera tan fundamental que su comercialización con la denominación de «chocolate» induciría al consumidor a error.

52. El anexo I de la Directiva 73/241 define en el punto 1.16 el chocolate como el producto obtenido a partir de cacao en grano, de cacao en pasta, de cacao en polvo de cacao magro en polvo y de sacarosa, con o sin adición de manteca de cacao, y que contiene al menos un 18 % de manteca de cacao. Puede considerarse, por tanto, que la manteca de cacao constituye un componente esencial del chocolate en el sentido de la Directiva 73/241.

21 — Sentencia Deserbais, citada en la nota 10, apartado 13.

22 — Sentencia Ruwet, citada en la nota 7, apartado 53.

23 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 15, apartado 34.

24 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 15, apartado 34.

25 — Sentencia Smanor, citada en la nota 11, apartado 21, y Deserbais, citada en la nota 10, apartado 13.

53. Además, debe señalarse que las demás grasas vegetales que se añaden a los productos de chocolate, son designadas en la Directiva 2000/36 como «equivalentes de manteca de cacao». Aunque, como ya se ha indicado, esta Directiva no se aplica al presente asunto, el régimen que contiene puede servir para demostrar que las grasas vegetales controvertidas en el presente asunto son ingredientes que pueden sustituir a la manteca de cacao. Sin embargo, como he señalado antes, la manteca de cacao es, con arreglo a la Directiva 73/241, un componente esencial del chocolate. Esto podría hacer pensar que los productos que, además de la cantidad mínima de manteca de cacao pueden servir de equivalentes en lugar de la manteca de cacao, también son componentes esenciales con la consecuencia de que su adición daría lugar a una alteración esencial del producto.

54. Sin embargo, debe señalarse que los productos cuya comercialización con la denominación de chocolate está prohibida en Italia, respetan el contenido mínimo de manteca de cacao impuesto en la Directiva 73/241. Si se considera que la manteca de cacao es una parte esencial del chocolate, hay que concluir que los productos que no se ajustan a la normativa italiana también contienen ese componente esencial. Por tanto, no se ha producido una alteración esencial del producto «chocolate». En todo caso se trata de saber si la adición de otras grasas vegetales a un producto que presenta el contenido mínimo de manteca de cacao prescrito por la Directiva 73/241 constituye una alteración esencial de la composición de dicho producto. Por tanto, el hecho de que, conforme a la Directiva 73/241, la manteca de cacao sea un componente esencial de los productos de chocolate y de que los equivalentes de manteca de cacao también pueden ser considerados como componentes esenciales, no es determinante, en definitiva, para la cuestión suscitada en el presente asunto.

55. Por el contrario, hay que tener en cuenta que, conforme a las alegaciones de la Comisión, que la otra parte no discute, los productos controvertidos se fabrican legalmente en seis Estados miembros con la denominación de «chocolate». Además, la Comisión ha alegado, sin que la otra parte le contradiga, que la comercialización de dichas mercancías con la denominación de «chocolate» únicamente está prohibida en España y en Italia. Todos los demás Estados miembros permiten la comercialización de tales productos con la denominación comercial de «chocolate». Estos hechos permiten afirmar que la adición de otras grasas vegetales, además de la manteca de cacao, no da lugar a una alteración de la composición del producto tan esencial que no se le pueda considerar perteneciente a la misma categoría de productos de «chocolate».

56. Además de todo ello debo indicar que la ya citada Directiva 2000/36 permite expresamente la adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao hasta un porcentaje máximo del 5 % del peso total. Como ya se ha dicho, este régimen no se aplica al presente asunto, sin embargo podemos referirnos a él como un indicio de que el mercado y, en especial, también los consumidores, aceptan el empleo de la denominación comercial de «chocolate» para referirse a mercancías que, además de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. Con ello no pretendo ignorar el vehemente debate público que sobre este tema se produjo con ocasión de los trabajos preparatorios de la Directiva 2000/36. Pero esta regulación futura de la

materia que nos ocupa hace pensar que la adición de otras grasas vegetales no se considera una alteración tan esencial de un producto que impida considerarlo perteneciente a la misma categoría de productos de «chocolate».

57. La Nomenclatura Combinada (NC) del arancel aduanero común confirma este criterio. El chocolate se menciona en el código NC 1806, junto con las demás preparaciones alimenticias que contengan cacao. Los productos que contienen manteca de cacao se incluyen en las partidas arancelarias 1806 20 10, 1806 20 30 y 1806 20 50. Todas las demás partidas que, en parte, emplean expresamente el término de «chocolate», como por ejemplo la partida 1806 90, no se basan en su contenido en manteca de cacao o en otras grasas vegetales. Esto permite pensar que la denominación comercial de chocolate es un concepto genérico cuyo empleo no depende de la presencia o de la inexistencia de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao.

58. De todo ello se puede deducir que la adición de otras grasas vegetales a productos que respetan los contenidos mínimos de manteca de cacao impuestos por la Directiva 73/241 no da lugar a una alteración del producto tan esencial que no permita considerarlo perteneciente a la categoría de chocolate. A la luz de la citada jurisprudencia, la obligación de modificar la denominación de dichos productos, fabricados legalmente en otros Estados miembros con la denominación comercial de «chocolate» no está justificada.

59. Las objeciones basadas en los intereses legítimos de la protección del consumidor que formula el Gobierno italiano pueden satisfacerse garantizando que el consumidor quede informado de forma suficientemente clara sobre la adición de esas otras grasas.

60. Por consiguiente y como resultado de las consideraciones precedentes, cabe afirmar que la prohibición de emplear la denominación comercial de «chocolate» no es el método menos severo para informar al consumidor italiano de que el producto contiene otras grasas vegetales, además de la manteca de cacao. El requisito de un etiquetado adecuado del producto restringe en menor medida la libre circulación de mercancías. Por ello, la normativa italiana es desproporcionada y, consiguientemente, no permite justificar la comprobada restricción de la libre circulación de mercancías. En consecuencia, debe estimarse el recurso de la Comisión.

VI. Costas

61. Conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Puesto que procede desestimar las alegaciones de la República Italiana y la Comisión así lo ha solicitado, Italia debe ser condenada al pago de las costas.

VII. Conclusión

62. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo dirimir el presente litigio de la siguiente forma:

«1) Se declara que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al haber prohibido que los productos de chocolate a los que se han adicionado materias grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, fabricados legalmente en los Estados miembros que autorizan su adición, puedan ser comercializados en Italia con la denominación con la que se comercializan en el Estado miembro de procedencia.

2. Se condena en costas a la República de Italia.»