SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta) de 14 de julio de 1994 *

En el asunto C-17/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Bélgica), y destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

J. J. J. van der Veldt,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE así como de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO 1979, L 33, p.1; EE 13/09, p. 162),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J. C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Zuleeg (ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administrador principal;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Van der Veldt, por los Sres. J. M. van Hille y Ph. Vlaemminck, Abogados de Gante;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. H. van Lier, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Van der Veldt, representado por el Sr. M. Ryckman, Abogado de Gante, y de la Comisión expuestas en la vista de 20 de enero de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de marzo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 15 de enero de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de enero siguiente, el Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Tribunal de Primera Instancia de Gante) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del mismo Tratado así como de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162; en lo sucesivo, «Directiva 79/112»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal seguido contra el Sr. Van der Veldt, acusado, por una parte, de haber vendido en el mercado belga pan cuyo contenido en sal no se ajustaba a la normativa de este Estado y, por otra parte, de haber incumplido la obligación de indicar en la etiqueta de los productos de panadería la denominación específica o el número CEE del conservante utilizado.

3 De las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia por el Sr. Van der Veldt resulta que la sociedad Hema Belgique, bajo cuya dirección el Sr. Van der Veldt regenta un establecimiento en Gante, importa de los Países Bajos prácticamente todos sus productos, entre ellos pan y los demás productos de panadería.

4 Los controles efectuados los días 8 de septiembre y 29 de noviembre de 1988 por la Inspección de productos alimenticios sobre muestras de los productos vendidos en el establecimiento de Gante pusieron de manifiesto que el pan contenía una proporción de sal entre el 2,11 % y el 2,17 %, siendo así que el Real Decreto belga de 2 de septiembre de 1985, relativo al pan y a otros productos de panadería *(Belgisch Staatsblad* de 7.11.1985), adoptado en ejecución de la Ley de 24 de enero de 1977, relativa a la protección de la salud de los consumidores en materia de productos alimenticios y otros productos *(Belgisch Staatsblad* de 8.4.1977), sólo admite el 2 %. Además, el embalaje de los productos controvertidos contenía la mención «conservante» y no, tal como lo exige el Real Decreto belga de 13 de noviembre de 1986 *(Belgisch Staatsblad* de 2.12.1986), adoptado igualmente en ejecución de la citada Ley de 24 de enero de 1977, la inscripción de la denominación específica del ingrediente utilizado o de su número CEE, a saber, «ácido propiónico» o «E 280».

5 Esta última disposición adapta el Derecho belga al segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6 de la Directiva 79/112, según el cual

«los ingredientes que pertenezcan a una de las categorías enumeradas en el Anexo II se designarán obligatoriamente con el nombre de dicha categoría, seguido de su nombre específico o de su número CEE [...]».

Entre las categorías enumeradas expresamente en el Anexo II de la Directiva 79/112 figura la de los conservantes.

6 A tenor del segundo guión del apartado 1 del artículo 22 de la Directiva 79/112, los Estados miembros, en los cuatro años siguientes a la notificación de la Directiva, debían modificar su legislación de manera que prohibieran el comercio de los productos que no se ajustaran a la Directiva. Sin embargo, como excepción a esta norma, la letra a) del apartado 1 del artículo 23 permitía a los Estados miembros no atribuir carácter obligatorio a las disposiciones relativas a la indicación prevista en el segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6, del nombre específico o del número CEE de los ingredientes que pertenezcan a una de las categorías enumeradas en el Anexo II. Los Países Bajos hicieron uso de esta facultad.

7 El artículo 1 de la Directiva 89/395/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989, por la que se modifica la Directiva 79/112 (DO L 186, p. 17; en lo sucesivo, «Directiva 89/395»), suprimió esta opción, es decir, a partir del 20 de junio de 1992, con posterioridad a los hechos del procedimiento principal.

8 Dado que los productos controvertidos habían sido fabricados y comercializados legalmente en los Países Bajos, donde el contenido en sal del pan está limitado al 2,5 % y los aditivos se pueden designar simplemente con la mención «conservante», denominación genérica mencionada en el Anexo II del Algemeen Aanduidingsbesluit (Warenwet), el Rechtbank van eerste aanleg te Gent estimó necesario, antes de dictar sentencia, plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe calificarse de restricción cuantitativa o de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, con arreglo al artículo 30 del Tratado CEE, una norma legal de un Estado miembro por la que se prohíbe la venta de pan cuyo contenido máximo en sal en relación con el extracto seco sea superior al 2 %, cuando en virtud de esta medida nacional no puede importarse para la venta en dicho Estado miembro, por tener un contenido en sal superior al límite

máximo autorizado del 2 %, pan comercializado lícitamente en otro Estado miembro cuyo contenido en sal en relación con el extracto seco es superior al 2,5 %?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y de que la mencionada norma sea contraria a lo dispuesto en el artículo 30 del Tratado CEE, ¿puede el Estado miembro interesado, en tales circunstancias, invocando la excepción prevista en el artículo 36 del Tratado CEE por razón de protección de la salud, mantener la medida de que se trata y hacer caso omiso de la prohibición del artículo 30 del Tratado CEE?

3) En virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 23 de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162), los Estados miembros pueden no atribuir carácter obligatorio a las disposiciones relativas a la indicación, prevista en el segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6, del nombre específico o del número CEE de los ingredientes que pertenezcan a una de las categorías enumeradas en el Anexo II de la Directiva, de modo que puede bastar con una remisión a la categoría general.

a) ¿Puede un Estado miembro, que haya atribuido carácter obligatorio a las indicaciones a las que se refiere la letra b) del apartado 5 del artículo 6, prohibir la venta de productos comercializados legalmente en otro Estado miembro en el que dichas indicaciones no son obligatorias en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 23; productos en los que no figuran las indicaciones prescritas por el primer Estado miembro? Es decir, ¿tiene el Estado miembro interesado derecho a excluir los productos de que se trata de la libre circulación de mercancías a que se refiere el artículo 30 del Tratado CEE?

b) ¿Puede el Estado miembro interesado, si el artículo 30 conserva su plena eficacia respecto a un producto no conforme, amparándose en el artículo 36 del Tratado CEE excluir la aplicación del artículo 30 del Tratado CEE, debido a que en el embalaje del producto no figuran las indicaciones

a las que se refiere el segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6, aunque sea obligatorio en dicho Estado miembro, lo cual no es el caso en el Estado miembro en el que se comercializa legalmente el producto?»

Sobre la primera cuestión

9 Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide que se dilucide si la legislación de un Estado miembro que prohíbe la comercialización de pan y de otros productos de panadería cuyo contenido en sal, calculado en extracto seco, excede el límite máximo del 2 %, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa con arreglo al artículo 30 del Tratado, dado que se aplica igualmente a las importaciones de productos fabricados y comercializados legalmente en otro Estado miembro.

10 Según reiterada jurisprudencia, a falta de normas comunes o armonizadas relativas a la fabricación y a la comercialización del pan y de los demás productos de panadería, corresponde a los Estados miembros adaptar, cada uno de ellos, para su respectivo territorio, todas las reglas que afectan a las características de composición, fabricación y comercialización de dichos productos, siempre y cuando no puedan crear discriminaciones en detrimento de productos importados ni obstaculizar la importación de productos procedentes de otros Estados miembros (véanse las sentencias de 19 de febrero de 1981, Kelderman, 130/80, Rec. p. 527, y de 7 de febrero de 1984, Jongeneel Kaas y otros, 237/82, Rec. p. 483).

11 El efecto de extensión a los productos importados de la obligación de respetar un contenido máximo en sal, calculado en extracto seco, puede consistir en excluir en el Estado de que se trate la comercialización de pan y de otros productos de panadería procedentes de otros Estados miembros. En efecto, si en dichos Estados no se han establecido criterios idénticos de fabricación, dicha extensión requerirá una fabricación diferente según el destino del pan o del producto de panadería de que se trate y, por tanto, obstaculizará la circulación de productos que son fabricados y comercializados legalmente en dichos Estados.

12 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que la aplicación, a productos fabricados y comercializados legalmente en otro Estado miembro, de la legislación de un Estado miembro que prohíbe la comercialización de pan y de otros productos de panadería cuyo contenido en sal, calculado en extracto seco, excede el límite máximo del 2 % constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa con arreglo al artículo 30 del Tratado.

Sobre la segunda cuestión

13 Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide que se dilucide si una normativa como la controvertida en el procedimiento principal debe considerarse justificada, en virtud del artículo 36 del Tratado, por razón de protección de la salud pública.

14 La normativa controvertida fue adoptada en ejecución de la citada Ley de 24 de enero de 1977, que como su título indica tiene por objeto la protección de la salud de los consumidores.

15 Por tratarse de una excepción al principio de libre circulación de mercancías, corresponde a las autoridades nacionales demostrar que su normativa respeta el principio de proporcionalidad, es decir, que es necesaria para realizar el objetivo invocado, en el caso de autos la protección de la salud pública.

16 A este respecto, el Ministerio belga de Sanidad, en su escrito de 6 de agosto de 1990 dirigido al procureur des Konings (Ministerio Fiscal) de Gante, escrito que ha sido reproducido literalmente en las observaciones del Sr. Van der Veldt, se limita a afirmar que «las autoridades belgas responsables de la política sanitaria estiman que las normas neerlandesas son demasiado elevadas». En efecto, «si se

adoptara la norma neerlandesa, la aportación diaria de sal ascendería a 3,1 gr, es decir, sin tener en cuenta los grandes consumidores de pan, un suplemento cotidiano de 0,6 gr de sal para la población media».

17 Unas consideraciones tan generales no demuestran que un aumento del consumo de sal en las proporciones antes mencionadas suponga un verdadero riesgo para la salud humana. En efecto, como ya declaró el Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 6 de junio de 1984, Melkunie, 97/83, Rec. p. 2367), la existencia de un mero riesgo que corren los consumidores basta para que se considere que la legislación es conforme a las exigencias del artículo 36. Sin embargo, tal riesgo no debe medirse por el rasero de consideraciones de índole general, sino basándose en investigaciones científicas apropiadas (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania, 178/84, Rec. p. 1227).

18 Al no haber aportado datos científicos en los que el legislador belga se hubiere basado para adoptar las medidas controvertidas y que pudieran justificar su mantenimiento, las autoridades belgas no han demostrado el peligro que presenta para la salud pública un contenido en sal superior al 2 %.

19 Además, el legislador belga, en vez de prohibir y sancionar penalmente la comercialización de pan y de otros productos de panadería cuyo contenido en sal es superior al 2 %, podía haber previsto un etiquetado apropiado que proporcionara a los consumidores las informaciones deseadas sobre la composición del producto. Esta solución, que obedecería al objetivo de la protección de la salud pública, habría producido restricciones menos importantes a la libre circulación de mercancías.

20 De todas las consideraciones que preceden resulta que las autoridades belgas no han demostrado que la normativa controvertida sea necesaria para proteger la salud de los consumidores y que no exceda el límite de cuanto es necesario para alcanzar dicho objetivo. Por consiguiente, la normativa controvertida no respeta el principio de proporcionalidad.

21 En estas circunstancias, procede responder a la segunda cuestión que una normativa, como la controvertida en el procedimiento principal, puede obstaculizar los intercambios entre Estados miembros y no se puede considerar que esté justificada, en virtud del artículo 36 del Tratado, por razón de la protección de la salud pública.

Sobre la tercera cuestión

22 Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide esencialmente que se dilucide si, con arreglo a la Directiva 79/112, un Estado miembro, que hubiera atribuido carácter obligatorio a la indicación prevista en el segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6, del nombre específico o del número CEE de los ingredientes enumerados en el Anexo II de la Directiva, estaba facultado, cuando invocare la exigencia imperativa de la protección del consumidor o una de las razones indicadas en el artículo 36 del Tratado, para denegar la comercialización de un producto procedente de otro Estado miembro que, al hacer uso de la facultad prevista en la letra a) del apartado 1 del artículo 23 de la misma Directiva, sólo hubiera exigido la inscripción de la mención del nombre genérico «conservante».

23 Procede declarar, desde un principio, que la exigencia de indicar en el embalaje de los productos vendidos el nombre específico o el número CEE del conservante tiene por efecto dificultar las importaciones de los mismos productos originarios de otros Estados miembros que no exigen tal indicación. Por consiguiente y con arreglo a reiterada jurisprudencia (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, y de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentrale, 120/78, Rec. p. 649), tal exigencia está comprendida, en principio, dentro del ámbito de la prohibición del artículo 30 del Tratado.

24 Es preciso recordar a continuación que, en particular, según la sentencia de 11 de mayo de 1989, Comisión/Alemania (76/86, Rec. p. 1021), de los artículos 30 y siguientes del Tratado se desprende que una normativa nacional, adoptada a falta de normas comunes o armonizadas, aplicable indistintamente a los productos

nacionales y a los productos importados de otros Estados miembros en los que son fabricados y comercializados legalmente, únicamente es compatible con dicho Tratado en la medida en que es necesaria para satisfacer razones de interés general enumeradas en el artículo 36 del Tratado o exigencias imperativas referentes, en especial, a la defensa de los consumidores.

25 Por último, de la sentencia de 5 de octubre de 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555), resulta que el recurso al artículo 36 sólo deja de estar justificado si, de conformidad con el artículo 100 del Tratado CEE, determinadas Directivas comunitarias prevén la armonización completa de las legislaciones nacionales. Procede, pues, admitir que, cuando todavía no se ha realizado la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en un ámbito determinado, las correspondientes legislaciones nacionales pueden poner obstáculos al principio de la libre circulación en la medida en que dichos obstáculos estén justificados por alguna de las razones indicadas en el artículo 36 del Tratado o por exigencias imperativas.

26 En el presente caso, la Directiva 79/112 sólo constituye, como se deduce en particular de sus considerandos primero y octavo, la primera fase de un proceso de armonización tendente a eliminar progresivamente todos los obstáculos a la libre circulación de productos alimenticios que resultan de las diferencias que existen entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al etiquetado de dichos productos.

27 Dado que, por otra parte, la norma controvertida en el procedimiento principal es aplicable indistintamente a los productos nacionales y a los productos importados, es preciso examinar si puede estar justificada por exigencias imperativas que obedecen, en el caso de autos, a la protección de los consumidores o por alguna de las razones indicadas en el artículo 36 del Tratado.

28 Según resulta del sexto considerando de la Directiva 79/112, así como del décimo considerando de la Directiva 89/395, que atribuye carácter obligatorio a la indica-

ción en el embalaje de los productos alimenticios, del nombre específico o del número CEE de los ingredientes, cualquier regulación relativa al etiquetado de los productos alimenticios debe fundarse, ante todo, en el imperativo de la información y de la protección de los consumidores. Ello implica que estos últimos deben poder conocer con precisión todos los distintos ingredientes utilizados.

29 Expresando estas preocupaciones, la obligación de indicar en el embalaje del pan y de los demás productos de panadería el nombre específico o el número CEE de los agentes conservadores tiene, pues, por finalidad asegurar la protección de los consumidores reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como exigencia imperativa.

30 Semejante obligación debe, no obstante, cumplirse por medios que no sean desproporcionados en relación con los fines perseguidos y que obstaculicen lo menos posible la importación de los productos fabricados y comercializados legalmente en otros Estados miembros.

31 La colocación de la indicación obligatoria del nombre específico o del número CEE del conservante cumple estas exigencias: en efecto, la indicación solamente del nombre genérico «conservante» sería insuficiente debido, en particular, a la multiplicidad de agentes conservadores que pueden ser incorporados en los productos de que se trata. Además, el Tribunal de Justicia ya declaró (véase la sentencia de 20 de junio de 1991, Denkavit, C-39/90, Rec. p. I-3069, apartado 24) que el etiquetado es uno de los medios menos restrictivos para la libre circulación de mercancías en la Comunidad.

32 Procede, pues, responder a la tercera cuestión que, con arreglo a la Directiva 79/112, un Estado miembro, que hubiera atribuido carácter obligatorio a la indicación prevista en el segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6, del nombre específico o del número CEE de los ingredientes enumerados en el Anexo II de la Directiva, estaba facultado, cuando invocare la exigencia imperativa de la protección de los consumidores, para denegar la comercialización de un producto procedente de otro Estado miembro que, al hacer uso de la facultad prevista en la letra a) del apartado 1 del artículo 23 de la misma Directiva, sólo hubiera exigido la inscripción de la mención del nombre genérico «conservante».

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Rechtbank van eerste aanleg te Gent mediante resolución de 15 de enero de 1993, declara:

1) La aplicación, a productos fabricados y comercializados legalmente en otro Estado miembro, de la legislación de un Estado miembro que prohíbe la comercialización de pan y de otros productos de panadería cuyo contenido en sal, calculado en extracto seco, excede el límite máximo del 2 %, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa con arreglo al artículo 30 del Tratado CEE.

2) Una normativa, como la controvertida en el procedimiento principal, puede obstaculizar los intercambios entre Estados miembros y no se puede considerar que esté justificada, en virtud del artículo 36 del Tratado CEE, por razón de la protección de la salud pública.

3) **Con arreglo a la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, un Estado miembro, que hubiera atribuido carácter obligatorio a la indicación prevista en el segundo guión de la letra b) del apartado 5 del artículo 6, del nombre específico o del número CEE de los ingredientes enumerados en el Anexo II de la Directiva, estaba facultado, cuando invocare la exigencia imperativa de la protección de los consumidores, para denegar la comercialización de un producto procedente de otro Estado miembro que, al hacer uso de la facultad prevista en la letra a) del apartado 1 del artículo 23 de la misma Directiva, sólo hubiera exigido la inscripción de la mención del nombre genérico «conservante».**

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J. C. Moitinho de Almeida