SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
14 de julio de 1988 *

En el asunto 90/86,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Pretore de Milán (Italia), con el fin de obtener en el procedimiento penal pendiente ante dicho órgano jurisdiccional contra

Zoni,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE, en la que el Tribunal se pronuncie sobre la compatibilidad con dichos artículos de determinadas disposiciones de la Ley italiana nº 580 de 4 de julio de 1967 (GURI nº 189 de 29.7.1967) por la que se regula la fabricación y el comercio de las pastas alimenticias,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; O. Due, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. G. Zoni, por el Sr. A. Berini, Abogado de Milán,

— en nombre de Unipi y otros, por el Sr. F. Capelli, Abogado de Milán,

— en nombre de Agnesi y otros, por el Sr. G. Cimolino, Abogado de Milán,

— en nombre de CNCD y otros, por el Sr. E. Romagnoli, Abogado de Roma,

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. E. De March y E. White, miembros de su Servicio Jurídico,

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo «contenzioso diplomatico», en calidad de Agente, asistido por el Sr. I. Braguglia, Avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la embajada de Italia,

— en nombre del Gobierno francés, por su Agente Sr. G. Guillaume, asistido por el Sr. B. Botte,

— en nombre del Gobierno neerlandés, por su Agente Sr. A. Fierstra,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 12 de noviembre de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de abril de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 19 de marzo de 1986, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo del mismo año, el Pretore de Milán planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado para que se declare la compatibilidad con el Derecho comunitario de una legislación nacional que prohíbe la venta de pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un procedimiento incoado por el Ministerio Fiscal contra un mayorista italiano, el Sr. Zoni, que importó de la República Federal de Alemania pastas fabricadas con una mezcla de trigo blando y duro. Se procedió contra el Sr. Zoni por vía penal ante el Pretore de Milán por infracción del artículo 29 de la Ley nº 580 de 4 de julio de 1967 (GURI nº 189 de 29.7.1967), la cual regula la producción y el comercio de pastas alimenticias (en lo sucesivo, «Ley sobre las Pastas Alimenticias»).

3 El artículo 29 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias dispone el empleo exclusivo de trigo duro para la producción industrial de pastas secas, que puedan conservarse algún tiempo antes de consumirse. A su vez, el artículo 33 y el párrafo 1 del artículo 50 de la misma Ley autorizan el empleo de trigo blando, tanto para la producción artesanal de pastas frescas, que se destinen al consumo inmediato, como para la producción de pastas destinadas a la exportación.

4 El párrafo 1 del artículo 36 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias prohíbe vender en Italia pastas que presenten características diferentes de las definidas por la Ley, es decir, especialmente pastas secas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro. El párrafo 2 del artículo 50 de la Ley precisa que dicha prohibición de venta se aplicará también a las pastas importadas.

5 Tal como indicó el Gobierno italiano, dos tipos de consideraciones indujeron al legislador a imponer a los productores de pastas el empleo exclusivo de trigo duro. El legislador quiso, por una parte, garantizar la calidad de las pastas, ya que las que se obtienen únicamente con trigo duro resisten mucho mejor a la cocción. Quiso, por otra parte, favorecer el desarrollo del cultivo de trigo duro, al no tener sus productores en la Comunidad más salida que el mercado de pastas y al no existir la posibilidad real, en las regiones del Mezzogiorno donde están establecidos, de reconvertirse a otros cultivos.

6 Zoni alegó en su defensa que la aplicación del artículo 29 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias a las pastas importadas era incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE. Así las cosas, el Juez nacional, mediante resolución de 19 de marzo de 1986, suspendió el procedimiento y planteó una cuestión prejudicial:

«Si los artículos 30 y 36 del Tratado CEE deben ser interpretados en el sentido de considerar conforme a Derecho la obligación impuesta por la Ley de un Estado miembro de emplear exclusivamente trigo duro en la fabricación de pastas alimenticias secas destinadas a ser comercializadas en el interior del territorio del mismo Estado miembro, cuando se ha determinado y probado que tal obligación:

»1) ha sido impuesta únicamente para proteger las calidades superiores de pastas alimenticias fabricadas únicamente con trigo duro;

»2) no significa ninguna discriminación en perjuicio de los productos que presenten las mismas características y que provengan de los otros países miembros ni en relación con los fabricantes comunitarios de los mismos productos, dado que también los fabricantes nacionales están sujetos a las mismas limitaciones;

»3) no ha sido establecida para perseguir objetivos proteccionistas a favor del producto nacional y en perjuicio del producto comunitario que presente las mismas características.»

7 Para una más amplia exposición de los hechos del asunto principal, así como del desarrollo del procedimiento y de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

8 La cuestión planteada por el Juez nacional trata fundamentalmente de la compatibilidad con los artículos 30 y 36 del Tratado de la extensión, a los productos importados, de la prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro, contenida en la Ley sobre las Pastas Alimenticias.

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

9 Conviene recordar la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia (ante todo, la sentencia de 11 de julio de 1974, Procureur du Roi/Dassonville, 8/74, Rec. 1974, p. 837), según la cual la prohibición de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas establecida por el artículo 30 del Tratado engloba «cualquier normativa mercantil de los Estados miembros que puede obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, los intercambios intracomunitarios» *(traducción provisional).*

10 Además, según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia (véase, ante todo, la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. 1979, p. 649), a falta de una normativa común, los obstáculos a la circulación derivados de diferencias entre las legislaciones nacionales relativas a la composición de los productos deberán aceptarse cuando dichas legislaciones nacionales, aplicadas indistintamente a los productos nacionales y a los importados, son necesarias para satisfacer exigencias imperativas como la protección de los consumidores y la leal-

tad en el comercio. El Tribunal de Justicia precisó, sin embargo, que dichas legislaciones debían ser proporcionadas a los objetivos perseguidos y que, si un Estado miembro dispusiera de medios menos restrictivos que permitieran alcanzar los mismos objetivos, tenía que recurrir a ellos.

11 Es oportuno reconocer que la prohibición de vender pastas producidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro constituye un obstáculo a la importación de pastas legalmente fabricadas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro en otros Estados miembros. Queda, pues, por comprobar si dicho obstáculo puede justificarse por razones de protección de la salud pública en el sentido del artículo 36 del Tratado o por exigencias imperativas, como las anteriormente mencionadas.

b) Posibilidad de justificar el obstáculo en cuestión por razones de protección de la salud pública

12 El Gobierno italiano llamó la atención del Tribunal de Justicia sobre el problema del empleo de aditivos químicos y colorantes que, en su opinión, se utilizan a menudo para proporcionar a las pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro las características organolépticas, especialmente el color ambarino, que son naturalmente propias de las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro. En su opinión, una absorción importante de dichos aditivos químicos y colorantes podría suponer efectos perjudiciales en la salud del hombre.

13 En respuesta a una cuestión planteada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano admitió, sin embargo, que no disponía de datos que le permitieran afirmar que las pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro contuvieran necesariamente aditivos químicos o colorantes.

14 La prohibición general de comercializar pastas importadas obtenidas con trigo blando y con una mezcla de trigo blando y duro es, por consiguiente, contraria en cualquier caso al principio de proporcionalidad y no se justifica por razones de protección de la salud pública en el sentido del artículo 36 del Tratado.

c) Posibilidad de justificar el obstáculo en cuestión mediante determinadas exigencias imperativas

15 Se ha afirmado que la prohibición de vender pastas producidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro es necesaria para proteger a los consumidores, para garantizar la lealtad en el comercio y, por último, para garantizar el pleno efecto de la organización común de mercados en el sector de los cereales.

16 No puede aceptarse el argumento expuesto en primer lugar, según el cual la Ley sobre las Pastas Alimenticias pretende proteger a los consumidores, pues su objeto es garantizar la superior calidad de las pastas, producto italiano tradicional. Es ciertamente legítimo querer dar a los consumidores que atribuyen especiales cualidades a las pastas fabricadas exclusivamente con trigo duro la posibilidad de realizar su propia elección en función de este dato. Sin embargo, como el Tribunal de Justicia señaló ya (sentencia de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia, 193/80, Rec. 1981, p. 3019, y de 12 de marzo de 1987, Comisión/República Federal de Alemania, 178/84, Rec. 1987, p. 1227), semejante posibilidad puede garantizarse por medios que no obstaculicen la importación de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros y especialmente mediante «la fijación obligatoria de un etiquetado adecuado relativo al carácter del producto vendido» *(traducción provisional).*

17 Es oportuno observar además que el legislador italiano no sólo puede disponer la enumeración de los ingredientes según las disposiciones de la Directiva del Consejo en materia de etiquetado y presentación de los productos alimenticios (DO L 33 de 8.2.1979, p. 1; EE 13/09, p. 162), sino que, además, nada le impide reservar la denominación «pastas de sémola de trigo duro» a las pastas fabricadas exclusivamente con trigo duro.

18 Teniendo en cuenta que las pastas son productos que pueden servirse en establecimientos de restauración, se debe añadir que es posible establecer un sistema de información al consumidor relativo a la clase de pastas que se le ofrecen.

19 Se objetó que un etiquetado adecuado relativo a la clase del producto vendido no bastaría para que los consumidores italianos conocieran suficientemente la clase de pastas que compran, teniendo en cuenta que «pasta» significaría para ellos un producto obtenido exclusivamente con trigo duro.

20 Debe descartarse dicha objeción. El término «pasta», tal como aparece en los artículos 33 y 50 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias, lo utiliza el mismo legislador italiano para designar productos que se obtienen con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro, es decir, pastas frescas y pastas destinadas a la exportación. Por otra parte, el artículo 29 determina lo que hay que entender por «pastas de sémola de trigo duro». El mismo legislador italiano recurrió, por consiguiente, a las palabras «sémola de trigo duro» para especificar un tipo de pasta, lo que demuestra que por sí misma la palabra «pasta» tiene un carácter genérico y no implica en absoluto que se utilice únicamente trigo duro en la producción de la misma.

21 En segundo lugar, se afirmó que, en lo que se refiere a las pastas fabricadas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro, una lista de los ingredientes no bastaría para garantizar la lealtad del comercio. En el actual estado de las técnicas de análisis no sería posible comprobar la exactitud de las indicaciones que aparecen en ellas, de manera que los productores de pastas podrían indicar una proporción de trigo duro más elevada que la realmente presente en las pastas. Teniendo en cuenta la diferencia de precio entre el trigo duro y el blando, los productores podrían, así, hacer que los consumidores pagaran un precio más elevado que el que justificara la proporción exacta de trigo duro empleado. Así las cosas, sólo la prohibición de vender pastas producidas con trigo blando podría impedir semejante fraude.

22 Este argumento debe descartarse también. Basta con señalar que el Gobierno italiano dispone, en cualquier caso, de un medio menos restrictivo para garantizar la lealtad del comercio. En efecto, si reserva la denominación «pastas de sémola de trigo duro» a las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro, dará a los consumidores italianos la posibilidad de expresar sus preferencias por el producto al que están habituados y la certeza de que la diferencia de precio está justificada tan sólo por una diferencia de calidad.

23 En tercer lugar se afirmó que, al garantizar una salida a los cultivadores, la Ley sobre las Pastas Alimenticias se integra en la política agraria común en el sector de los cereales, que tiene por objeto garantizar un mínimo de ingresos a los cultivadores de trigo duro gracias a la determinación de un precio de intervención para el trigo duro netamente superior al fijado para el trigo blando, así como incentivarlos

mediante la concesión de ayudas directas a la producción, a cultivar trigo duro. La derogación de la Ley sobre las Pastas Alimenticias conduciría a los productores italianos a utilizar trigo blando para las pastas destinadas al mercado italiano. De este modo se suprimirían progresivamente las salidas del trigo duro, lo que provocaría excedentes con las consiguientes compras adicionales de intervención a cargo del presupuesto comunitario.

24 El Gobierno italiano alegó además que, sin una salida garantizada, el cultivo de trigo duro desaparecería en las regiones del Mezzogiorno donde se practica. Esta desaparición implicaría el abandono de la tierra, dado que las posibilidades de reconversión son allí casi inexistentes, y crearía un movimiento de emigración y graves daños sociales y ecológicos.

25 Hay que subrayar ante todo que lo que se discute es si la ley sobre las Pastas Alimenticias debe aplicarse a los productos importados y que el Derecho comunitario no exige que el legislador derogue la Ley en lo que se refiere a los productores de pastas establecidos en el territorio italiano.

26 Hay que recordar además que, como se deduce de la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988 (Comisión/República Francesa, 216/84, Rec. 1988, p. 793), cuando la Comunidad haya establecido una organización común de mercado en un determinado sector, los Estados miembros han de abstenerse de cualquier medida unilateral, por más que pueda servir de apoyo a la política común de la Comunidad. Es la Comunidad quien ha de buscar una solución al problema planteado en el ámbito de la política agraria común y no un Estado miembro.

27 Procede señalar, por último, que la evolución de la situación en los mercados de exportación demuestra que la competencia por la calidad juega en beneficio del trigo duro. En efecto, según los datos estadísticos suministrados al Tribunal de Justicia, la cuota de mercado que ocupan las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro en otros Estados miembros en donde sufren desde siempre la competencia de las pastas fabricadas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro, se incrementa sin cesar. Los temores del Gobierno italiano sobre la desaparición del cultivo del trigo duro son infundados, en consecuencia.

28 Así las cosas, la cuestión suscitada por el Juez nacional ha de resolverse afirmando que la extensión de una prohibición de vender las pastas fabricadas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro, como la contenida en la Ley sobre las Pastas Alimenticias italiana, es incompatible con los artículos 30 y 36 del Tratado.

Costas

29 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, francés y neerlandés, así como por la Comisión, que han 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 planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Pretore de Milán, mediante resolución de 19 de marzo de 1986, decide:

Declarar que la extensión, a los productos importados, de una prohibición de vender las pastas fabricadas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y duro, como la contenida en la Ley sobre las Pastas Alimenticias italiana, es incompatible con los artículos 30 y 36 del Tratado.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart