o la introducción de una denominación particular reservada a las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro. Las mismas consideraciones valen para la necesidad de garantizar la legalidad de las transacciones comerciales.

Tampoco puede justificarse por razones de salvaguarda de la salud pública a falta de datos que permitan afirmar que las pastas obtenidas con trigo blando contengan aditivos químicos o colorantes. Semejante prohibición general de comercialización es, en cualquier caso, contraria al principio de proporcionalidad.

2. Dado que la Comunidad ha establecido una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros deberán abstenerse de cualquier medida unilateral, aunque sea capaz de servir de apoyo a la política común de la Comunidad. Así es como, si se plantean problemas de mercados para un producto cubierto por una organización común semejante, lo que no se puede pretender cuando los datos estadísticos demuestran que el producto en cuestión se beneficia de la competencia por la calidad, es a la Comisión a la que incumbe buscar la solución en el marco de la política agraria común, y no a un Estado miembro.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 90/86 *

I. Hechos y fase escrita

A. *Desarrollo del procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente*

Zoni, mayorista italiano, importó pasta procedente de la República Federal de Alemania, fabricada con una mezcla de trigo duro y de trigo blando. Uno de los minoristas a los que se suministró dicha pasta pidió a las autoridades competentes que comprobaran si la misma se había fabricado de conformidad con la normativa italiana en vigor.

Entonces Zoni fue sujeto a un procedimiento 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) por la que se regula la fabricación y el comercio de pastas alimenticias (en lo sucesivo, «Ley sobre las Pastas Alimenticias») y de la letra a) del artículo 5 de la Ley nº 283 de 30 de abril de 1962 (GURI nº 139 de 4.6.1962), por la que se modifica la normativa sanitaria relativa a la producción y la venta de productos alimenticios y

* Lengua de procedimiento: italiano.

de bebidas (en lo sucesivo, «Ley General sobre los Productos Alimenticios»).

El artículo 29 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias prescribe el empleo exclusivo de trigo duro en la fabricación de pastas alimenticias.

La letra a) del artículo 5 de la Ley General sobre los Productos Alimenticios prohíbe el empleo de mezclas compuestas de sustancias de calidad inferior a las que prescribe la Ley.

Algunas empresas italianas productoras de pastas alimenticias (nueve en total; en lo sucesivo, «Agnesi y otros»), sus asociaciones (incluida una asociación internacional; en lo sucesivo, «Unipi y otros») y las asociaciones de agricultores (en nombre de los cultivadores de trigo duro; en lo sucesivo, «CNCD y otros») se constituyeron parte civil.

Zoni alegó en su defensa que la normativa italiana era incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE y que era por consiguiente inaplicable al caso de autos. Por ello, el Juez remitente, mediante resolución de 19 de marzo de 1986, planteó la cuestión siguiente:

«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.»

B. *Régimen jurídico: legislación italiana y normativa comunitaria*

1. *Ley sobre las Pastas Alimenticias: texto y finalidades*

a) Texto de la Ley

Hasta el 4 de julio de 1967, la Ley vigente en Italia era la nº 874 de 22 de junio de 1933, que sólo contenía una norma de denominación. Autorizaba el empleo de harina, de trigo duro o de trigo blando para la fabricación de pastas.

Dicha Ley fue sustituida por la nº 580 sobre las Pastas Alimenticias, que nació de una iniciativa parlamentaria conocida con el nombre de «propuesta de ley Bartole».

Dicha Ley contiene normas relativas a la fabricación y a la comercialización de pastas. Algunas de estas normas de comercialización se refieren a la denominación de las pastas, mientras que otras se refieren al etiquetado que figura en el envase de dichas pastas.

Además, el párrafo 1 del artículo 36 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias dispone que «se prohíbe vender o almacenar para la venta pastas que presenten características distintas de las definidas en la presente Ley». El párrafo 2 del artículo 50 de la misma Ley dispone que «se prohíbe [...] la importación de pastas alimenticias que presenten cualidades diferentes de las establecidas por la presente Ley».

— Normas relativas a la fabricación de las pastas

La Ley sobre las Pastas Alimenticias distingue entre la fabricación industrial de pastas secas, destinadas a la conservación, y la fabricación artesana de pastas (húmedas) frescas, destinadas al consumo inmediato.

Las pastas secas deberán fabricarse exclusivamente con sémola de trigo duro, según las disposiciones combinadas de los artículos 28 y 29.

El artículo 28 dispone que «se entenderán por "pasta di semola di grano duro" (pastas de sémola de trigo duro) y "pasta di semolato di grano duro" (pastas de sémola fina de trigo duro) los productos resultantes del estirado, de la laminación y del secado de pastas preparadas respectiva y exclusivamente a) con sémola de trigo duro y agua; b) con sémola fina de trigo duro y agua».

El artículo 29 dispone que la pasta destinada al comercio puede ser producida solamente en los tipos y con las características siguientes:

Tipo y denominación	Porcentaje de máximo humedad	Porcentaje de materia seca					Acidez expresada en grados (máximo) (1)
		Cenizas		Celulosa		Sustancias nitrogenadas (nitrógeno × 5,7 mín.)	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo		
Pastas de sémola de trigo duro	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Pastas de sémola fina de trigo duro	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) El grado de acidez se expresa por el número de centímetros cúbicos de solución alcalina normal necesaria para neutralizar 100 gramos de materia seca.

Las pastas sólo alcanzan el porcentaje mínimo de cenizas establecido por el artículo 29 cuando se han fabricado exclusivamente con trigo duro, dado que éste contiene más cenizas que el trigo blando.

La norma del empleo exclusivo de trigo duro en la fabricación de pastas conoce dos excepciones.

En virtud del artículo 33, «se autoriza la fabricación de pastas alimenticias frescas» y «se autoriza la utilización de trigo blando en su fabricación».

En virtud del párrafo 1 del artículo 50, «se autorizará la fabricación de [...] pastas alimenticias que sean de calidad diferente de la establecida por la presente Ley, a condición de que se trate de productos destinados a la exportación y no nocivos para la salud humana, tras autorización que debe concederse según las modalidades que establecerá el Reglamento».

— Normas relativas a la denominación de las pastas

El citado artículo 28 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias reserva la denominación «pastas de sémola de trigo duro» a las pastas fabricadas exclusivamente con sémola de trigo duro y agua. Se deduce del citado artículo 29 que dichas pastas deberán llevar obligatoriamente dicha denominación.

— Normas relativas al etiquetado de las pastas

En virtud del artículo 35 del la Ley sobre las Pastas Alimenticias, el envase deberá llevar, en italiano, el nombre o la razón social del fabricante, el domicilio, el domicilio de la fábrica, la denominación y el tipo de las pastas así como su peso neto.

b) Finalidades de la Ley

Se deduce del acta del debate parlamentario que el legislador italiano tuvo en cuenta dos tipos de consideraciones para adoptar la Ley sobre las Pastas Alimenticias.

El legislador pretendió, por una parte, garantizar la calidad de las pastas. Las pastas que sólo contienen trigo duro, en particular, resisten mucho mejor la cocción.

Pretendió, por otra parte, fomentar el cultivo del trigo duro. El mercado de las pastas constituye en la Comunidad la única salida para los cultivadores de trigo duro que no tienen posibilidad real de cambiarse a otros cultivos en las regiones meridionales de la Comunidad donde están establecidos. Por ello, el objetivo del legislador fue garantizarles su única salida imponiendo a los fabricantes de pastas la obligación de emplear exclusivamente trigo duro.

2. *Ley General sobre los Productos Alimenticios*

En virtud de la letra a) del artículo 5 de la Ley General nº 283 sobre los Productos

Alimenticios, «se prohíbe utilizar en la preparación de alimentos [...] productos alimenticios [...] mezclados con productos de calidad inferior o tratados de cualquier manera que modifique la composición natural [...]».

Las relaciones entre la Ley sobre las Pastas Alimenticias y la Ley General sobre los Productos Alimenticios son las siguientes.

Por una parte, a la vez que prohíbe tratar las pastas por medio de agentes químicos u otros aditivos, el artículo 34 de la Ley sobre las Pastas Alimenticias respeta los poderes que el Ministro de Sanidad tiene en virtud de lo dispuesto en la Ley General sobre los Productos Alimenticios, a saber, autorizar bajo determinados requisitos el empleo de colorantes o aditivos químicos [letras f) y g) del artículo 5 de dicha Ley].

Por otra parte, el párrafo 1 del artículo 8 del Decreto ministerial adoptado en ejecución de la Ley sobre las Pastas Alimenticias dispone que los ingredientes alimenticios empleados en la preparación de las pastas especiales secas y de las Pastas Alimenticias frescas deberán satisfacer las exigencias de salud y de autenticidad previstas por los preceptos en vigor y en particular por el artículo 5 de la Ley General sobre los Productos Alimenticios.

3. *Directiva 79/112*

El Consejo adoptó, el 18 de diciembre de 1978, una Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado y presentación de los productos alimenticios (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162). En virtud de la letra a) del párrafo 5 del artículo 6 de dicha Directiva, «la lista de ingredientes estará constituida por la enumeración de todos los ingredientes del producto alimenticio en orden decreciente de peso en el momento de su preparación».

La aplicación de dicho artículo a las pastas mixtas que contuvieran, por ejemplo (como en el caso de autos), 60 % de trigo blando y 40 % de trigo duro, implica que se mencione en primer lugar el trigo blando y después el trigo duro, sin mayor precisión en cuanto a la proporción entre ambos.

En Italia, la Directiva 79/112 fue incorporada mediante el Decreto 322 del Presidente de la República, de 18 de mayo de 1982.

4. *Organización común de mercados en el sector de los cereales*

Al fomentar la producción de trigo duro, la Ley sobre las Pastas Alimenticias persigue un objetivo que la misma Comunidad hizo suyo desde 1967 en el marco de la organización común de mercados en el sector de los cereales.

La acción comunitaria comprende dos aspectos: por una parte, el establecimiento de un precio de intervención para el trigo duro a un nivel claramente superior al aplicable al trigo blando y, por otra parte, la concesión de una ayuda directa a la producción de trigo duro (véanse el artículo 10 del Reglamento nº 120/67 del Consejo, de 13 de junio de 1967, DO 1967, p. 2269, y el artículo 10 del Reglamento nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, DO 1975, L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13).

Desde 1967, la producción de trigo duro aumentó constantemente en Italia, así como en Francia y en Grecia, y llegó incluso a extenderse hacia el norte, especialmente a Ale-

mania, Dinamarca y Reino Unido. La producción en Italia representa unos tres cuartos de la producción comunitaria.

Considerando dicha evolución, la Comunidad impuso, a partir de 1976, requisitos más rigurosos para la concesión de la ayuda. En primer lugar, el importe de la ayuda se determinó en función de las superficies cultivadas y no ya en función de las cantidades producidas. A continuación, se previó la posibilidad de limitar la ayuda a determinadas regiones. Por último, la ayuda se reservó al trigo duro que presente características cualitativas y tecnológicas que se determinen (véase el artículo 5 del Reglamento nº 1143/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976, DO 1976, L 130, p. 1; EE 03/10, p. 90).

Las características cualitativas y tecnológicas deben garantizar especialmente que el trigo duro sea apto para su utilización en la industria de la sémola y en la fabricación de pastas alimenticias (véase el artículo 3 del Reglamento nº 3103/76 del Consejo, de 16 de diciembre de 1976, DO 1976, L 351, p. 1; EE 03/11, p. 94). Mediante Reglamento de ejecución, la Comisión precisó que el trigo duro deberá presentar características «que demuestran el carácter no pegajoso en la cocción de la pasta procedente de su transformación» (véase el artículo 2 del Reglamento nº 2835/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, DO 1977, L 327, p. 9; EE 03/13, p. 160).

En cuanto a las regiones que pueden beneficiarse de la ayuda, la normativa de base establece al efecto que la ayuda sólo se concederá en las zonas de la Comunidad donde la producción de trigo duro constituya una parte tradicional e importante de la producción agrícola (véase el artículo 11 del Reglamento nº 1451/82 de la Comisión, de 18 de mayo de 1982, DO 1982, L 164, p. 1; EE 03/25, p. 173).

Sin embargo, la producción comunitaria de trigo duro continuó desarrollándose. Hoy, una parte de dicha producción ya no encuentra salida en el mercado comunitario. A la vista de esta situación, la Comunidad trata de racionalizar más su política en este sector y se propone, especialmente, disminuir el precio de intervención del trigo duro y aproximarlo al aplicable al trigo blando.

Por otra parte, si los organismos de intervención comunitarios compran hoy importantes cantidades de trigo duro, ello se explica no sólo por el incremento de la producción comunitaria sino también por la importación de trigo duro procedente de América del norte.

II. Motivos y alegaciones de las partes

Presentaron observaciones escritas Zoni; Agnesi y otros, Unipi y otros, CNCD y otros, partes civiles en el procedimiento principal; los Gobiernos *italiano, francés* y *neerlandés* y la *Comisión*. CNCD y otros se refieren sustancialmente a las observaciones presentadas por Unipi y otros y se limitan a los aspectos «agrícolas» de la cuestión.

A. *Existencia de una restricción a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE*

Zoni afirma que la legislación italiana constituye una discriminación por cuanto prohíbe las importaciones de pastas de trigo blando, al mismo tiempo que permite a las exportadores italianos utilizar trigo blando en la fabricación de pastas para la exportación.

Dicho régimen pretende además, en su opinión, incentivar la producción del trigo duro italiano.

Agnesi y otros observan que lo dispuesto por el artículo 30 del Tratado CEE deberá entenderse en relación con lo establecido por el artículo 36 del Tratado CEE. Las restricciones justificadas por una de las razones mencionadas en este artículo sólo serían contrarias a Derecho si encubrieran intereses incompatibles con los principios de libertad establecidos por el Tratado (véase la segunda frase del artículo 36).

A su juicio, no sucede así en el caso de autos. La Ley italiana no establece ninguna discriminación respecto a los productos extranjeros con relación a los productos italianos. Por otra parte, no persigue ningún objetivo proteccionista contrario a los principios fundamentales del Tratado CEE.

Según *Unipi y otros,* la sentencia «Cassis de Dijon» de 20 de febrero de 1979 (Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. 1979, p. 649) debe interpretarse en el sentido de que una medida indistintamente aplicable deberá evaluarse tomando como base no únicamente los criterios estrictamente interpretados, sino también criterios más amplios, tales como las «exigencias imperativas» y «los motivos de interés general».

En su opinión, la Ley italiana se aplica indistintamente en este caso a los productos nacionales y a los importados. Si la Ley italiana hubiera impuesto únicamente a los operadores italianos que fabricaran y vendieran en Italia exclusivamente pastas de trigo duro, éstos habrían planteado inmediatamente una excepción de inconstitucionalidad de la Ley por violación del principio de no discriminación enunciado en el artículo 3 de la Constitución italiana. A su juicio, el hecho de que la Ley autorice el empleo de trigo blando para la fabricación de pastas destinadas a la exportación hace que dicha Ley no sea discriminatoria. Si hubiera discriminación, sería el resultado de una divergencia entre las legislaciones de los diferentes Estados miembros. La Ley italiana no tiene de suyo carácter discriminatorio. Ahora bien, para la aplicación del artículo 3 el carácter discriminatorio de una norma sólo puede apreciarse en función de la legislación del Estado donde se efectúa la comercialización, tal como el Tribunal de Justicia reconoció expresamente en su sentencia de 20 de abril de 1983 (Schutzverband, 59/82, Rec. 1983, p. 1217).

Añaden Unipi y otros que el legislador no trató de proteger a los fabricantes italianos de pastas contra sus competidores extranjeros, ya que éstos no exportaban pastas a Italia en 1967. De hecho, la Ley afectó esencialmente a los fabricantes italianos de pastas que empleaban entonces trigo blando.

El legislador tampoco trató de proteger, en su opinión, a los cultivadores italianos de trigo duro contra los cultivadores extranjeros de trigo blando. A pesar de haber favorecido a los primeros, lo hizo sobre todo en perjuicio de sus compatriotas y competidores que cultivaban trigo blando. Por otra parte, estos últimos eran entonces la mayoría.

Por las mismas razones, el *Gobierno italiano* alega que la Ley sobre las Pastas Alimenticias no trató de proteger ni a los fabricantes italianos de pastas ni a los cultivadores italianos de trigo duro.

Alega, además, que la Ley no tiene efectos discriminatorios. Al efecto precisa que la autorización para emplear trigo blando en la fabricación de pastas destinadas a la exportación sólo tiene la finalidad de aplicar a los fabricantes italianos una posibilidad ofrecida a todos los fabricantes establecidos en países donde no se exige el empleo exclusivo de trigo duro. De esta manera, la Ley trata de

evitar cualquier discriminación de los fabricantes italianos en relación con los extranjeros.

El *Gobierno francés* considera que la Ley italiana es indistintamente aplicable a los productos nacionales e importados y que, por consiguiente, la sentencia «Cassis de Dijon», confirmada por la sentencia «recuerdos de Irlanda» de 17 de junio de 1981 (Comisión/ Irlanda, 113/80, Rec. 1981, pp. 1625 y ss., especialmente p. 1637), es de aplicación en el caso de autos.

Según el *Gobierno neerlandés,* el carácter indistintamente aplicable de la Ley en cuestión no constituye un argumento decisivo para considerarla compatible con el Derecho comunitario. (La sentencia «Cassis de Dijon», a su juicio, indica que únicamente exigencias imperativas relativas al interés general justifican una excepción a la prohibición prevista en el artículo 30 del Tratado CEE.)

En cuanto a la falta de objetivo proteccionista a que se acoge el Pretore de Milán, el Gobierno neerlandés estima que no son las intenciones del legislador en el momento de la adopción de la Ley las que son determinantes, sino sobre todo los efectos de la normativa, especialmente los obstáculos a los intercambios intracomunitarios que se presentan durante su aplicación.

La *Comisión* observa, por su parte, que la cuestión de la compatibilidad de la Ley italiana con el Derecho comunitario se plantea en los mismos términos que en la sentencia «Cassis de Dijon». En su opinión, se deduce de esta sentencia que una medida, aunque no sea de carácter discriminatorio, puede ser incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE en la medida en que implique efectos restrictivos para el comercio entre Estados miembros que no sean necesarios para satisfacer una exigencia imperativa.

En cuanto a la falta de objetivo proteccionista subrayada por el Pretore de Milán, nada importa que el legislador no hubiera tenido la intención de proteger el producto italiano contra los productos de los demás Estados miembros que presenten las mismas características. Lo importante es si la Ley produce efectos proteccionistas para «el producto nacional típico» en el sentido de la sentencia de 13 de marzo de 1984 (Prantl, 16/83, Rec. 1984, p. 1299) contra los productos competidores de los demás Estados miembros. Ahora bien, en el caso de autos, la Comisión entiende que la Ley produce efectos proteccionistas: por una parte favorece la comercialización de las pastas de fabricación típicamente italiana, es decir, que sólo contienen trigo duro y, por otra parte, la utilización de trigo duro de producción típicamente italiana. Con ello perjudica correlativamente las pastas de fabricación extranjera que contiene normalmente trigo blando de producción extranjera.

B. *Existencia de exigencias imperativas en el sentido de la sentencia «Cassis de Dijon»*

1. *Protección de los consumidores*

Zoni observa que la confianza de los consumidores italianos puede protegerse mediante un adecuado sistema de etiquetado, que indique con precisión la materia prima utilizada en la fabricación de las pastas.

Unipi y otros admiten que el argumento de que un etiquetado adecuado excluiría para el consumidor cualquier riesgo de confusión parece a primera vista bastante convincente, pero no resiste un examen profundo. Formulan varias objeciones contra dicho argumento para concluir que, en definitiva, el único medio de proteger los intereses de los

consumidores es imponer la obligación de emplear exclusivamente trigo duro en la fabricación de las pastas.

En primer lugar, si se suprime la exigencia del trigo duro, los restaurantes tendrían la tentación de preparar pastas con trigo blando, que es más barato, y ofrecerlas a la clientela al mismo precio que las pastas de trigo duro cuya calidad es superior. Tal práctica provocaría confusión en su clientela y amenazaría con destruir la imagen de las pastas italianas, que tradicionalmente sólo contienen trigo duro. Porque un buen etiquetado no eliminaría la confusión de quienes consumen pastas en los restaurantes italianos, cuya carta indica a lo sumo que las pastas están «hechas en casa» para distinguirlas de las pastas industriales secas.

Por otra parte, los consumidores italianos no han visto nunca etiquetas que opongan explícitamente las dos materias primas utilizables en la fabricación e las pastas: el trigo blando y el trigo duro. Por ello, una etiqueta que indicara las pastas con referencia a la materia prima empleada no tendría esencialmente ningún resultado. En cualquier caso, los consumidores italianos están tan habituados a las pastas que contienen exclusivamente trigo duro que asocian automáticamente las denominaciones «pastas» o «spaghetti» con el trigo duro, sin mirar nunca la etiqueta.

Por último, los consumidores, aunque tuvieran conocimiento de un etiquetado adecuado, podrían verse inducidos a error en cuanto al «justo» precio que se debe pagar. Por una parte, sería imposible, en la fase actual de las técnicas de análisis, determinar la cantidad exacta de trigo blando en las pastas mixtas. Por otra parte, el trigo blando sería claramente menos caro que el duro. Por consiguiente, sería fácil engañar al consumidor haciéndole pagar un precio más elevado que el que estaría justificado por la proporción de trigo duro realmente presente en las pastas. La Ley sobre las Pastas Alimenticias constituye el único medio para garantizar que el consumidor pagará el precio justo.

Unipi y otros precisan, por otra parte, que esta última objeción suministra la prueba decisiva de la imposibilidad de eliminar las causas de la confusión en el mercado de pastas por medio de un sistema adecuado de etiquetado.

Tras descartar así el argumento relativo al etiquetado, alegan además que los nuevos métodos de secado, aunque tuvieran en breve como resultado atribuir a las pastas que contengan trigo blando la misma resistencia a la cocción, tendrán al mismo tiempo un efecto deplorable sobre el gusto de las pastas. Todas estas pastas tendrían un gusto «prefabricado» de mala calidad. Únicamente el empleo exclusivo de trigo duro permite fabricar pastas que resistan naturalmente a la cocción sin tener que recurrir a tratamientos térmicos que alteren definitivamente su naturaleza.

Por otra parte, teniendo en cuenta que estos métodos de secado sólo se han desarrollado recientemente, no puede considerarse que las pastas importadas que contienen trigo blando se han producido «tradicionalmente» en el Estado miembro de origen en el sentido de la sentencia «Ginebra» de 26 de noviembre de 1985 (Miro, 182/84, Rec. 1985, p. 3731).

Agnesi y otros comparten el punto de vista de Unipi y otros, en el sentido de que un

buen etiquetado no sirve para eliminar todo riesgo de confusión para el consumidor. Al efecto se refieren también a las costumbres del consumidor italiano y al engaño del consumidor sobre el precio justo de las pastas.

Afirman además que, si las pastas se fabricaran con una mezcla de trigo duro y blando, los métodos de análisis actuales no permiten comprobar si los ingredientes se enumeran en la etiqueta en orden decreciente de peso como establece el artículo 6 de la Directiva 79/112.

Si se autoriza la comercialización de las pastas importadas que contienen trigo blando, ello puede incitar también a algunos fabricantes italianos a fabricar dichas pastas en el extranjero para importarlas luego a Italia, con el resultado de descalificar la imagen de las pastas alimenticias italianas.

El *Gobierno italiano* se limita a invocar el argumento relativo al engaño del consumidor en el precio «justo» de las pastas: la Ley sobre las Pastas Alimenticias constituye, en su opinión, el único medio que permite garantizar que el consumidor pague exactamente lo que compra.

El *Gobierno francés* utiliza también este argumento, así como el relativo a las costumbres del consumidor italiano; a su juicio, la presentación de pastas de trigo blando con la denominación «pastas» no dejaría de confundir al consumidor, que asociaría dicha denominación con la presencia exclusiva de trigo duro.

También alega que en el caso de que se fabricaran las pastas con una mezcla de trigo duro y de trigo blando, los métodos de análisis actuales no permitirían comprobar si los ingredientes se enumeran en el etiquetado en orden decreciente de peso, como establece el artículo 6 de la Directiva 79/112.

Con cita de las sentencias de 7 de febrero de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Rec. 1984, p. 483, apartado 20) y de 17 de marzo de 1983 (De Kikvorsch, 94/82, Rec. 1983, p. 947, apartado 8), el *Gobierno neerlandés* recuerda que el artículo 30 no se opone a la adopción de normas nacionales que tengan por objeto mejorar la calidad de los productos nacionales, a condición, sin embargo, de que no constituyan un obstáculo a la libre circulación de mercancías y permitan a los consumidores comprar productos fabricados según una tradición diferente.

El Gobierno neerlandés observa a propósito del argumento relativo a las costumbres del consumidor italiano que, de cualquier manera, las denominaciones «pastas» o «spaghetti» se han convertido al cabo de los años en términos genéricos y que una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece que es incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE reservar un término genérico para una sola variedad nacional y en perjuicio de las diferentes variedades producidas en otros Estados miembros.

Formula sin embargo una reserva. En su opinión, pueden presentarse situaciones en que los productos en cuestión ya no pueden calificarse de pastas alimenticias porque, por ejemplo, su contenido en cereales sea demasiado bajo. Debería existir un umbral por debajo del cual un producto no pudiera ya considerarse acogido a una denominación determinada.

Citando a su vez la sentencia «Jongeneel Kaas», la *Comisión* recuerda que, en defecto de normas comunitarias, los Estados miembros tienen la facultad de aplicar una política de calidad respecto a su producción nacional a condición de que no obstaculice la libre circulación de los productos importados.

Acerca del argumento relativo a las costumbres del consumidor italiano, cita, en primer lugar, la sentencia «Vinagre de vino» de 9 de diciembre de 1981 (Comisión/Italia, 193/80, Rec. 1981, p. 3019, apartado 23) según la cual la protección del consumidor que, habituado a la utilización comercial de una denominación específica, la asociara equivocadamente con un producto en concreto, puede garantizarse mediante la fijación obligatoria de un etiquetado adecuado que precise la naturaleza del producto vendido. Señala, además, que el consumidor italiano ya está advertido de la composición de las pastas que puede comprar mediante su denominación, sin tener siquiera que examinar la lista de los ingredientes.

2. *Lealtad en el comercio*

Como se ha expuesto anteriormente, todos los partidarios de la Ley sobre las Pastas Alimenticias mantienen que la obligación de emplear únicamente trigo duro constituye el único medio que permite garantizar a los consumidores que paguen exactamente el precio correspondiente a la calidad del producto.

Sin pronunciarse sobre esta cuestión, la *Comisión* se remite a la citada sentencia «Ginebra» para concluir por el contrario que la obligación de utilizar sólo trigo duro puede justificarse sólo por una exigencia imperativa relativa a la lealtad en el comercio.

Señala que las pastas de trigo duro llevan obligatoriamente una denominación que les es propia y que se distinguen ya por ello de las pastas de trigo blando. Desde este punto de vista, la sentencia «Ginebra» dictada en un asunto en que la ginebra neerlandesa y la belga no se distinguían por su denominación, se aplicaría *a fortiori*.

3. *Salud pública*

Zoni sostiene que es sabido que el trigo blando es una materia prima tan natural como el duro y que, hasta ahora, nadie ha mantenido que el trigo blando fuera nocivo para la salud.

Unipi y otros alegan que la obligación de emplear exclusivamente trigo duro permite evitar el empleo de aditivos y colorantes en la fabricación de las pastas. Éstos serían indispensables para atribuir a las pastas que contienen trigo blando el aspecto ambarino característico de las pastas fabricadas únicamente con trigo duro. Uno de estos colorantes sería la tartracina que, absorbida en dosis regulares, al nivel del consumo de pastas per cápita en Italia, podría resultar peligrosa para la salud.

El *Gobierno italiano* hace suya esta argumentación y concluye también que una absorción importante de aditivos y de colorantes puede implicar efectos perjudiciales sobre la salud del hombre.

Por otra parte, no es, en su opinión, posible garantizar una información adecuada al consumidor, teniendo en cuenta que los aditivos en cuestión no son ingredientes que deban indicarse en el envase en virtud de la Directiva 79/112.

Según el *Gobierno francés,* hay unanimidad entre los especialistas para reconocer que el trigo duro es la única materia prima que permite obtener pastas alimenticias de calidad, en lo que se refiere tanto al gusto como al color y la resistencia de la cocción. Por ello, las pastas de trigo duro, contrariamente a las de trigo blando, no necesitarían de ningún aditivo alimentario, tal como colorante, gelificante, estabilizador o emulsificador.

Asimismo, la *Comisión* recuerda que el Pretore reconoció que, en el caso de autos, las pastas alimenticias importadas no eran efectivamente perjudiciales para la salud.

4. *Protección de un sector agrícola de conformidad con la organización común de mercado relativa al mismo*

Según *CNCD y otros,* la misma Comunidad actuó en el sector de los cereales desde el principio siguiendo la lógica de la «pureza» de las pastas de trigo duro, análogo a la que inspira la legislación italiana. Por consiguiente, en su opinión, esta última no constituye una infracción de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE. A su juicio, una crítica de esta legislación es contraria sin remedio, además, a lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado CEE y a cualquier intervención comunitaria que, en términos de dicho artículo, tenga en cuenta «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas».

El *Gobierno italiano* afirma que la Ley sobre las Pastas Alimenticias trata de favorecer el desarrollo de la producción de trigo duro y contribuye así a la realización de un objetivo fundamental que la misma Comunidad adoptó en el ámbito de la organización común de mercado en el sector de los cereales. En su opinión, dicha política tiene en cuenta las desigualdades estructurales entre las distintas regiones agrícolas de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 39 y responde así a una exigencia imperativa.

Según el Gobierno italiano, la Ley sobre las Pastas Alimenticias constituye, por otra parte, un medio proporcionado al objetivo que quiere alcanzar. A su juicio, ello se deduce del mismo hecho de que responde a una exigencia general e imperativa que el ordenamiento jurídico comunitario asumió e hizo suya. Además, no se puede perder de vista que en las zonas de producción tradicional el cultivo de trigo duro no puede, por razones relativas al clima y a los terrenos, sustituirse facilmente por otros cultivos. Por último, haría falta tener en cuenta que los productores de pastas de los demás Estados miembros no sufren en concreto ningún daño debido a esta Ley, teniendo en cuenta la falta casi total de importación de pastas a Italia antes y después de la adopción de la misma.

Según el *Gobierno francés,* la derogación de la Ley sobre las Pastas Alimenticias replantearía toda la política agraria común relativa al trigo duro. En su opinión, la Comunidad incentivó la producción de trigo duro para garantizar un nivel de vida equitativo a sus productores [véase letra b) del apartado 1 del artículo 39] y garantizar la seguridad de los abastecimientos a la industria de las pastas alimenticias [véase letra d) del apartado 1 del artículo 39]. La competencia del trigo blando comprometería la única salida del trigo duro y, por consiguiente, el desarrollo de la producción de trigo duro en la Comunidad.

Según el *Gobierno neerlandés,* no es admisible que una medida de protección nacional pueda completar una medida adoptada en el ámbito de la política agraria común. Sobre el caso de autos, observa que la ayuda comunitaria para el trigo duro se justifica por el menor rendimiento por hectárea del trigo duro que el trigo blando. Una vez compensada esta desventaja de la producción por medio de la ayuda comunitaria, no cabe ya una medida nacional orientada a incentivar la venta de trigo duro.

De cualquier modo, la disposición italiana es contraria al apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 2727/75, en virtud del cual quedaría prohibida la aplicación de cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente.

Según la *Comisión,* la protección de un sector económico determinado, incluso agrícola y por consiguiente del nivel de vida de los operadores y de los trabajadores de dicho sector, no constituye una exigencia imperativa que justifique un obstáculo a la libre circulación de mercancías, porque esto supondría admitir el principio mismo del proteccionismo. Estima, además, que de todos modos no caben ya medidas de protección nacional si la política agraria común garantiza la protección de un sector determinado.

Observa, por último, que incumbe únicamente a la Comunidad adoptar las medidas apropiadas para el caso de que la derogación de la Ley de las Pastas Alimenticias comprometa la única salida de trigo duro y haga necesaria la compra de mayores excedentes de trigo duro por el juego del mecanismo de intervención.

III. Respuestas a las preguntas del Tribunal

En respuesta a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia, el *Gobierno italiano* explicó que la norma que impone el empleo exclusivo de trigo duro no vale para la fabricación de pastas (húmedas) frescas esencialmente por tres razones:

— la importancia muy marginal de dicha fabricación;

— la consideración de las costumbres y tradiciones locales según las cuales las pastas especiales se preparan mezclando pastas frescas con otros ingredientes como la carne o las verduras;

— la multiplicidad de los lugares de fabricación artesanal de las pastas frescas, que no permite efectuar controles sanitarios para determinar la presencia de trigo blando en las pastas.

Preguntado sobre si las pastas de trigo blando contienen aditivos prohibidos por la letra a) del artículo 5 de la Ley General sobre los Productos Alimenticios, el Gobierno italiano precisó que, si bien en sus observaciones escritas aludió al problema del empleo de aditivos en la fabricación de dichas pastas para atribuirles las características organolépticas propias de las pastas de trigo duro, no quiso con ello afirmar que todas estas pastas contuvieran tales aditivos o colorantes. Admite que no dispone de pruebas que permitan sostener semejante afirmación.

En cuanto a los objetivos de la Ley sobre las Pastas Alimenticias, especialmente el relativo

a la promoción del cultivo de trigo duro, el Gobierno italiano precisó que la producción italiana de trigo duro habría corrido el riesgo de desaparecer si dicha Ley no hubiera impuesto a los fabricantes de pastas la obligación de emplear únicamente trigo duro. A este respecto, señala que no hubiera sido difícil prever una verdadera «invasión» de trigo blando para la fabricación de las pastas, teniendo en cuenta que su precio es sensiblemente inferior al del trigo duro.

Preguntada sobre las razones por las cuales los fabricantes italianos de pastas importan trigo duro de América del norte, a pesar de la situación excedentaria en el mercado comunitario de dicho producto, la *Comisión* precisó el alcance de sus observaciones, según las cuales dichas importaciones se explican esencialmente por la calidad superior del trigo duro americano. Explicó que esta calidad superior no se refiere a la resistencia a la cocción de la pasta procedente de la transformación de grano duro americano, sino más bien al color. En su opinión, los fabricantes italianos de pastas sólo proceden a la mezcla de trigo duro nacional con trigo duro importado de América del norte para obtener pastas que tengan determinadas características de presentación (especialmente en cuanto al color) exigidas por los consumidores italianos y que no puedan obtenerse añadiendo aditivos y colorantes prohibidos por la Ley.

R. Joliet
Juez Ponente

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI

(véase el asunto 407/85, p. 4246)