CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN
presentadas el 17 de marzo de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

De acuerdo con el Convenio internacional sobre el empleo de las denominaciones de origen y denominaciones de los quesos, de 1 de junio de 1951, «Convenio de Stresa», en el que son parte —entre otros— Francia y los Países Bajos, pero no la República Federal de Alemania, la legislación francesa prohíbe la comercialización del queso con la denominación «Edam» si no contiene un mínimo de 52 % de materia seca y un 40 % de materia grasa. Gérard Deserbais, gerente de la sociedad francesa Fromex SARL, importó en Francia queso procedente de la República Federal de Alemania, con un contenido en materia seca del 50,4 % y un contenido de materia grasa del 34,3 %. Dicho queso estaba preenvasado y etiquetado como sigue (en francés):

«Queso alemán Edam
»Contenido en materia grasa: 30 %
»Importado por Fromex, Estrasburgo»

A causa de esta importación, G. Deserbais fue procesado y condenado por usurpación de denominación susceptible de inducir a error al comprador con respecto a la naturaleza y cualidades inherentes a las mercancías en cuestión. Recurrió en apelación ante la Cour d'appel de Colmar, basándose en que el Derecho comunitario le permitía importar el queso a Francia con la denominación de «Edam», ya que éste se producía y comercializaba legalmente con dicha denominación en la República Federal de Alemania.

Para resolver el asunto la Cour d'appel de Colmar planteó la siguiente pregunta al Tribunal de Justicia para decisión prejudicial, por sentencia de 30 de octubre de 1986:

«¿Hay que interpretar los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE en el sentido que deba considerarse como una restricción cuantitativa a la importación o una medida de efecto equivalente la normativa nacional que, teniendo por objeto la protección de una denominación de venta,

»1) reserva ésta a la producción nacional o a la de otro Estado, con exclusión de la producción de otros Estados miembros;

»2) condiciona el derecho a utilizar la denominación de venta de un queso importado de un Estado miembro al requisito de un contenido mínimo en materia grasa, aunque dicho queso se produzca y comercialice legal y tradicionalmente en el Estado de origen de acuerdo con normas técnicas y cualitativas diferentes?»

El Sr. Deserbais se apoya en la interpretación dada al artículo 30 por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la libre circulación de mercancías, afirmando que los consumidores estaban adecuadamente protegidos por la información que constaba

* Traducido del inglés.

en la etiqueta y sostiene que se debe responder a la cuestión en el sentido de que el artículo 30 del Tratado CEE prohíbe a los Estados miembros aplicar a quesos del mismo tipo importados de otro Estado miembro las normas nacionales que condicionan el empleo de dicha denominación a un contenido mínimo de grasa, cuando el queso importado se produce legal y tradicionalmente conforme a distintos requisitos técnicos y de calidad y se comercializa con la misma denominación en el Estado de origen y cuando, además, se asegura una información adecuada a los compradores.

El Gobierno neerlandés sostiene que, aunque la denominación «Edam» se aplica actualmente a quesos producidos fuera de dicha región neerlandesa se debe limitar a aquéllos que cumplan con determinadas normas técnicas y, en especial, tengan un contenido de al menos 40 % de materia grasa. Argumenta que tanto el Convenio de Stresa como el *Codex alimentarius* representan un esfuerzo internacional para garantizar el mantenimiento de estas características en los quesos que lleven dicha denominación. Sostiene que el respeto de las técnicas tradicionales de producción fijadas y aceptadas internacionalmente para el queso «Edam» exige que los Estados miembros de la CEE puedan prohibir las importaciones de quesos procedentes de otros Estados miembros que no cumplan con dichas normas técnicas, aun cuando el consumidor esté informado de la diferencia de composición del producto. Así pues, propone que se conteste a la cuestión en el sentido de que el Derecho comunitario no prohíbe las disposiciones nacionales que permiten el empleo de una denominación para un queso sólo en el caso de que se cumplen determinadas características, como *inter alia*, las estipuladas en el Convenio de Stresa y el *Codex alimentarius*.

La Comisión adopta una interpretación del derecho sobre libre circulación de mercancías parecida a la del Sr. Deserbais y, por lo que respecta al efecto de los Acuerdos internacionales, se remite al artículo 234 del Tratado, al asunto Burgoa (812/79, Rec. 1980, pp. 2787 y ss., especialmente p. 2802) y al asunto Conegate (121/85, Rec. 1986, pp. 1007 y ss., especialmente pp. 1024 y 1025) en apoyo de su tesis de que los Acuerdos anteriores a la entrada en vigor del Tratado CEE no pueden aplicarse en las relaciones entre los Estados miembros para justificar restricciones a los intercambios intracomunitarios. Por consiguiente, sostiene que no es posible basarse de ningún modo en el Convenio de Stresa para excluir la aplicación de las disposiciones del artículo 30. De acuerdo con ello propone que se responda a la cuestión en el sentido de que las regulaciones nacionales que, con el fin de proteger una denominación de venta, prohíban la comercialización de un queso con un contenido en grasa distinto del prescrito, deben considerarse como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas contrarias al artículo 30 del Tratado siempre que el mencionado queso haya sido importado de otro Estado miembro donde se haya comercializado leal y tradicionalmente con la misma denominación pero conforme a distintas exigenias de calidad, y que el etiquetado y envasado indiquen claramente su verdadera composición y origen.

Según la constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia una restricción a la comercialización que produzca efecto por medio de la restricción del empleo de una denominación más bien que directamente sobre el producto, puede ser, a pesar de ello, una restricción a los fines del artículo 30 del Tratado CEE. Véase, por ejemplo, la sentencia de 26 de noviembre de 1985 (Miro, 182/84, Rec. 1985, p. 3731) y la de 12 de marzo de 1987 (Comisión/Alemania, 178/84, «cerveza», Rec. 1987, p. 1227).

Una legislación nacional como la francesa, de la que se trata en este asunto, limita efectivamente o puede limitar la venta de mercancías importadas de otro Estado miembro por lo que entra en la definición de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa sobre las importaciones establecida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en especial en el asunto Dassonville (8/74, Rec. 1974, p. 837). Consiguientemente, está prohibida por el artículo 30 del Tratado CEE, salvo que se incluya en las excepciones del artículo 36, o, en su caso, en una de las «exigencias imperativas» reconocidas por el Tribunal de Justicia en el asunto Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (120/78, Rec. 1979, p. 649, «Cassis de Dijon») y asuntos posteriores.

Como admite el Gobierno neerlandés, la denominación «Edam» hace tiempo que dejó de ser exclusiva de la región de Edam, Países Bajos, y, por tanto, no puede considerarse como una denominación de origen. Desde luego, en el Convenio de Stresa, «Edam» no está clasificada entre las «denominaciones de origen» sino sólo entre «denominaciones» de quesos para los que se prevé una protección menor. Así que actualmente es una denominación para un tipo de queso que ya no se limite geográficamente a su lugar de producción.

Determinadas decisiones del Tribunal de Justicia establecen que los Estados miembros no pueden limitar un término genérico a una variedad nacional únicamente, en detrimento de otras variedades legalmente producidas en otros Estados miembros: Comisión/Alemania (12/74, Rec. 1975, p. 181, «Sekt» y «Weinbrand»), Comisión/Italia (193/80, Rec. 1981, p. 3019, «vinagre»), Miro (182/84, Rec. 1985, p. 3731, «gin» o «genever») y el asunto «cerveza». Es difícil decir cuándo se convierte en una denominación genérica un nombre que originariamente era específico de una región, pero parece totalmente evidente que «Edam» actualmente se ha convertido en una denominación genérica incluida en la regla que acabamos de enunciar. En cualquier caso, estimamos que la denominación «Edam» no tiene cabida en las disposiciones del artículo 36 del Tratado CEE relativas a la protección de la propiedad industrial.

En el actual estado del Derecho comunitario no existen normas comunitarias sobre nombres o denominaciones de origen de los distintos tipos de queso de la Comunidad. Como afirmó el Tribunal de Justicia en el apartado 8 de la sentencia «Cassis de Dijon», en defecto de dichas normas comunes, «corresponde a los Estados miembros regular todas las materias relacionadas con la producción y comercialización del (producto) en su propio territorio. Los obstáculos a la circulación dentro de la Comunidad resultantes de las disparidades existentes entre las legislaciones nacionales respecto a la comercialización de los productos en cuestión se deben aceptar en la medida que puedan reconocerse como necesarias para satisfacer las exigencias imperativas relacionadas, en especial [...], con la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa del consumidor».

El Convenio de Stresa, con sus especificaciones relativas *inter alia* al queso «Edam», fue suscrito por Dinamarca, Francia, Italia y los Países Bajos, pero no por otros Estados miembros. En particular, parece que en la República Federal de Alemania, la legislación que permite que se fabrique queso «Edam» con un contenido en materia grasa no superior al 30 % data de 1934, es decir, hace cincuenta y cuatro años. Además, parece que en los últimos años, el Edam con

un 30 % en materia grasa representa un tercio de la producción alemana de dicho queso. En estas circunstancias, consideramos que ninguna exigencia imperativa sobre la lealtad de las transacciones comerciales puede justificar que un Estado miembro prohíba la venta de queso Edam procedente de otro Estado miembro con un contenido de 30 % en materia grasa.

Con respecto a la defensa del consumidor, la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia (por ejemplo, el asunto de la cerveza) ha establecido que una prohibición total de este tipo es un medio desproporcionado para proteger al consumidor del fraude, si este fin se puede alcanzar por medios menos restrictivos, como es el etiquetado. Nos parece que esta regla es aplicable a este caso, y de la resolución de remisión se desprende que el queso en cuestión estaba adecuadamente etiquetado. Además, la necesidad de proteger a los consumidores del fraude debe contrastarse con la regla de que la legislación nacional «no debe provocar la cristalización de determinados hábitos de consumo, consolidando con ello una ventaja adquirida por las industrias nacionales que los satisfacen» (sentencia «cerveza», apartado 32).

El simple etiquetado no sería suficiente si el producto ofrecido fuese un producto totalmente diferente del producto normalmente conocido como «Edam» en el Estado miembro importador, por ejemplo, queso de pasta azul o requesón. Sin embargo, éste no es el caso. El argumento de que la regla enunciada en la sentencia «Cassis de Dijon» sobre la libre circulación, podría abrir las puertas a productos importados con denominaciones enteramente inadecuadas, puede exagerarse fácilmente. En primer lugar, para cumplir con los requisitos, los artículos importados deben «haber sido legalmente producidos y comercializados» en el Estado miembro exportador. En la mayor parte de los casos, dicha condición bastaría para asegurar que las mercancías en cuestión no llevan una denominación completamente inadecuada. Nos parece que éste es el caso que consideramos. En segundo lugar, en el caso excepcional en que la legislación del Estado miembro exportador permita la producción y comercialización de un producto con una denominación que pueda engañar seriamente a los consumidores de un Estado miembro importador, entraría en juego la exigencia imperativa de la protección del consumidor que permite aplicar medidas más restrictivas que el simple etiquetado, sometidas en todo caso a la condición de la proporcionalidad («*necesarias* para cumplir con las exigencias imperativas»; apartado 8 de la sentencia «Cassis de Dijon»). No creemos, por tanto, que la aplicación del principio de libre circulación, enunciado en la sentencia «cassis de Dijon», en el ámbito de las denominaciones de los quesos represente un riesgo real de privar de significado a dichas denominaciones.

En el asunto que nos ocupa se ha aludido al criterio de respetar las «prácticas leales y tradicionales» de los diversos Estados miembros, que se aplicó en los asuntos Prantl (16/83, Rec. 1984, p. 1299) y Miro. Aunque no dudamos que se pueda satisfacer este criterio en el asunto que nos ocupa, a la vista de la prolongada historia de la producción y comercialización de «Edam» en la República Federal de Alemania con un contenido en materia grasa inferior al 40 %, no consideramos adecuado aplicar aquí este criterio. En nuestra opinión, en un caso como el presente, su aplicación restringe innecesariamente las condiciones para la libre circulación de mercancías establecida por el artículo 30 y desarrolladas en la sentencia Cassis de Dijon. Como dijimos en nuestras

conclusiones en el asunto 179/85, Comisión contra República Federal de Alemania (asunto «pétillant de raisin»), «así como el criterio de los usos leales y tradicionales puede ser adecuado para casos como el de Prantl, en el que surgió la cuestión de la denominación indirecta de origen, no parece que deba extenderse a todos los casos posibles. Si así se hiciera, ello obstaculizaría el desarrollo y comercialización de nuevos productos. El criterio adecuado, a nuestro parecer, en asuntos como el que nos ocupa es el establecido en el asunto "Cassis de Dijon", es decir, si el producto ha sido "producido y comercializado legalmente" en un Estado miembro. Si es así, puede ser comercializado en otro Estado miembro sin perjuicio de las exigencias imperativas del tipo que se indica en la sentencia "Cassis de Dijon" y con las disposiciones del artículo 30 del Tratado». Aunque la sentencia dictada en este caso (el 4 de diciembre de 1986) volvía a referirse al criterio de la «práctica leal y tradicional», en la sentencia posterior, del asunto de la cerveza (de 12 de marzo de 1987), el Tribunal de Justicia no se refirió a la «práctica leal y tradicional» sino que condenó la restricción alemana sobre cervezas extranjeras, simplemente en razón de que habían sido legalmente producidas y comercializadas en el Estado miembro de origen. En nuestra opinión, debería seguirse un enfoque similar en el asunto que nos ocupa.

Por las razones antes expuestas, no consideramos que sea aplicable a una medida interna como la que se discute en el presente caso ninguna de las exigencias imperativas contempladas en la sentencia «cassis de Dijon» ni ninguna de las disposiciones pertinentes del artículo 36. Por consiguiente, a nuestro parecer, una prohibición como la contenida en la legislación francesa de que se habla, no puede aplicarse a un producto como el «Edam» alemán, puesto que éste fue producido y comercializado lealmente en el Estado miembro de origen.

Queda por considerar si la existencia del Convenio de Stresa modifica esta conclusión. Creemos que no.

El Gobierno neerlandés ha argumentado que el Convenio de Stresa, junto con el *Codex alimentarius*, representa una pauta de calidad internacionalmente reconocida, que merece ser protegida por el Derecho comunitario. Dado que ciertos Estados miembros, en especial la República Federal de Alemania, no han aceptado dicha pauta, es difícil mantener que sean normas de Derecho comunitario que prevalezcan sobre o modifiquen las reglas del artículo 30.

Como afirmó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 11 de marzo de 1986 (Conegate/Customs and Excise, 121/85, Rec. 1986, p. 1007, apartado 26 de la sentencia y punto 2 del fallo), se debe interpretar el artículo 234 del Tratado CEE en el sentido que no es posible acogerse a un acuerdo celebrado antes de la entrada en vigor del Tratado CEE (como era el Convenio de Stresa) para justificar restricciones comerciales entre los Estados miembros.

Se tendrían en cuenta otros factores si la denominación de que se trata fuera un nombre o denominación de origen.

En consecuencia, estimamos que procede responder a la cuestión planteada del modo siguiente:

«Una normativa nacional que, con el fin de proteger una denominación de venta,

»1) reserve dicha denominación a los productos nacionales o a los de otro Estado miembro, con exclusión de los productos de otros Estados miembros;

»2) condicione el derecho a utilizar la denominación de venta de un queso importado de otro Estado miembro al requisito de un mínimo de contenido en materia grasa, aun cuando el queso importado se haya producido y comercializado legalmente en su país de origen de acuerdo con distintas exigencias técnicas y de calidad,

»constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, contraria al artículo 30 del Tratado CEE.»

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional resolver sobre las costas del Sr. Deserbais. Los gastos de la Comisión y del Gobierno neerlandés no pueden ser objeto de reembolso.