CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN
presentadas el 5 de julio de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al supeditar la comercialización de los aceites vegetales, distintos del de oliva, así como la de la margarina y las grasas alimenticias solidificadas de origen animal y vegetal, distintas de la mantequilla y de la grasa de cerdo, importados de otros Estados miembros, a la adición de aceite de sésamo de reacción cromática, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 30 del Tratado CEE.

2. Hay que poner de manifiesto que existe una organización común de mercados tanto en el sector de las materias grasas [1] como en el sector de la leche y de los productos lácteos. [2] No obstante, la Comisión no solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana haya infringido alguna disposición de estas organizaciones comunes de mercado. Su pretensión se funda exclusivamente en el artículo 30 del Tratado CEE, puesto que la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas forma parte de las dos organizaciones comunes de mercado. [3]

3. El Gobierno italiano no niega que la obligación de añadir aceite de sésamo a los productos de que se trata deba considerarse, en principio, como una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en el sentido de la sentencia Dassonville. [4]

Además, las partes están de acuerdo en considerar que esta medida se aplica indistintamente a los productos nacionales y a los productos importados de que se trata.

Por último, las partes también coinciden en que el litigio debe dirimirse con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase en primer lugar la sentencia «Cassis de Dijon» [5]) conforme a la cual, a falta de una normativa común, los obstáculos a la libre circulación de mercancías resultantes de las disparidades de las legislaciones nacionales deben aceptarse en la medida en que estas prescripciones se apliquen indistintamente a los productos nacionales y a los importados, sean necesarias para satisfacer exigencias imperativas relativas, entre otras, a la protección de los consumidores y a la lealtad de las transacciones comerciales y el obstáculo que supongan para la libre circulación de mercancías no sea desproporcionado en relación con el objetivo que persigan y con el logro concreto de éste.

4. En el caso de autos, el requisito de que la medida nacional sea *necesaria* para satisfacer

* Lengua original: neerlandés.

1 — Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO L 66, p. 3025; EE 03/01, p. 214).

2 — Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146).

3 — Véase apartado 1 del artículo 3 del Reglamento de base en el sector de las grasas y apartado 1 del artículo 22 del Reglamento de base en el sector de la leche.

4 — Sentencia de 11 de julio de 1974 (Dassonville, 8/74, Rec. 1974, p. 837, apartado 5).

5 — Sentencia de 20 de febrero de 1979 (Rewe, 120/78, Rec. 1979, p. 649).

las exigencias imperativas citadas reviste una importancia particular. Como he manifestado en otras conclusiones [6] (en el apartado 8), este requisito presenta dos aspectos: la medida de que se trate debe ser pertinente, es decir, apta para la consecución del objetivo perseguido, e indispensable, porque no exista alternativa a la medida de que se trate que alcance también el objetivo perseguido pero de manera menos restrictiva para la libre circulación de mercancías.

El requisito de que la medida nacional sea *proporcional* al objetivo perseguido presenta también interés en el caso de autos. Este requisito obliga a los Estados miembros a renunciar, en su caso, a una medida que sea «necesaria» en el sentido mencionado o a contentarse con una medida menos eficaz cuando la primera medida considerada cree un obstáculo desproporcionado en relación con el fin perseguido (apartado 10 de las conclusiones citadas).

5. En opinión del Gobierno italiano, la medida controvertida es válida porque pretende proteger a los consumidores y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales. El razonamiento seguido por la defensa se aprecia con la mayor claridad en relación con los aceites vegetales comestibles distintos del de oliva. A finales de los años veinte, el legislador italiano prohibió la mezcla de aceite de oliva con otros aceites vegetales comestibles con la esperanza de poner fin, de esa manera, a una práctica fraudulenta consistente en vender dichas mezclas —difícilmente identificables como tales utilizando los métodos de análisis disponibles en aquella época— como aceite puro de oliva. La obligación de añadir aceite de sésamo a los aceites vegetales comestibles distintos del aceite de oliva se introdujo como una consecuencia de esta prohibición. Efectivamente, cuando se añade aceite de sésamo a otros aceites vegetales en proporción suficiente, se produce una coloración. De esta manera, el aceite puro de oliva puede distinguirse *de visu* de una mezcla de aceite de oliva y de otros aceites vegetales. Por ese motivo, la medida controvertida es necesaria en la lucha contra determinadas prácticas fraudulentas destinadas a inducir a error al consumidor en el sector del aceite de oliva. Este objetivo no podría alcanzarse mediante un etiquetado adecuado. Además, la medida haría superfluos los análisis de laboratorio, de cuya fiabilidad en el estado actual de la técnica duda el Gobierno italiano en sus escritos. Por último, presentaría un interés para la Comunidad, puesto que el consumo de aceite de oliva percibe ayudas económicas a cargo del presupuesto comunitario.

En relación con la margarina y las grasas alimenticias solidificadas de origen animal y vegetal distintas de la mantequilla y de la grasa de cerdo, el razonamiento del Gobierno italiano se limita a proporcionar la siguiente justificación: impedir que esas mercancías se comercialicen bajo la denominación de «mantequilla».

6. Comparto la opinión de la Comisión de que la obligación de añadir aceite de sésamo a otros aceites vegetales comestibles no proporciona una protección eficaz contra la mezcla fraudulenta de aceite de oliva con otros aceites. Como ha observado acertadamente la Comisión, los aceites vegetales a los que no se les ha añadido aceite de sésamo pueden comprarse sin dificultad. En efecto, la obligación de añadir aceite de sésamo sólo se refiere a los aceites vegetales destinados al consumo directo, es decir, más o menos, el 50 % de la producción; señala además la Comisión que, respecto a seme-

6 — Conclusiones presentadas el 20 de marzo de 1990 en el asunto C-169/89, Proceso penal contra Gourmetterie Van den Burg BV (sentencia de 23 de mayo de 1990, Rec. 1990, pp. I-2143 y ss., especialmente p. I-2151).

jantes aceites destinados al consumo, no se ha efectuado ningún control relativo a la obligación de añadir aceite de sésamo. Además, los otros aceites no cortados con aceite de sésamo pueden comprarse libremente en otros Estados miembros.

Por todo ello, es poco probable que un productor que quiera infringir la prohibición de realizar mezclas sea tan inocente o ignorante como para mezclar el aceite de oliva con aceites vegetales a los que se ha añadido aceite de sésamo, antes que hacerlo con otros aceites vegetales a los que no se les ha añadido aceite de sésamo y que puede adquirir libremente en el mercado. Por tanto, la obligación de añadir aceite de sésamo no proporciona la certeza de que un aceite no coloreado, comercializado como aceite de oliva, sea realmente aceite puro de oliva. Por el contrario, constituye, respecto al comerciante honesto, un serio obstáculo a los intercambios intracomunitarios puesto que somete la importación en Italia de mercancías en libre práctica en otros Estados miembros a una modificación de la composición de estas mercancías.

De lo antedicho se deduce que la medida controvertida *no* es ni siquiera apta para alcanzar el objetivo perseguido (evitar que se abuse de los consumidores) de manera eficaz, es decir, de una manera *pertinente*, con un nexo causal suficiente con este objetivo. Por consiguiente, la medida no es, por esta misma razón, «necesaria» (véase el apartado 4).

7. Además, el Gobierno italiano, en mi opinión, tampoco ha conseguido convencernos de que la obligación de añadir aceite de sésamo sea necesaria, en el sentido de indispensable, porque el objetivo pretendido no podría alcanzarse por otros medios que implicaran menos obstáculos a los intercambios, ni de que esta obligación sea, además, proporcional al objetivo perseguido.

En este contexto, deseo subrayar además que me resulta difícil compartir la duda expresada por el Gobierno italiano respecto a la posibilidad de determinar de manera científicamente fiable, con ayuda de las técnicas actuales de análisis, la composición de una mezcla de aceite de oliva y de otros aceites vegetales, teniendo en cuenta que un Reglamento comunitario impone estas técnicas para detectar la presencia de aceites distintos en el aceite de oliva.[7] Por lo demás, en la vista, el representante del Gobierno italiano ya no mencionó esta alegación. No obstante, sigue afirmando que la medida italiana hace superfluos los análisis de laboratorio.

Esta última afirmación me parece discutible. El único resultado que podría tener la obligación de añadir aceite de sésamo impuesta por Italia es hacer inútiles los muestreos de aceites a los que se ha añadido aceite de sésamo, porque el propio color de estos aceites ya permite comprobar que no se trata de aceite puro de oliva. No obstante y como ya he indicado, en el supuesto de un comerciante honesto, que respete la obligación de añadir aceite de sésamo y del que se puede pensar que, incluso si no existiera la obligación de añadir aceite de sésamo, habría puesto las mercancías de que se trata a la venta no como aceite puro de oliva, sino bajo su denominación exacta, la obligación de añadir aceite de sésamo es tan superflua

7 — Véase el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1058/77 de la Comisión, de 18 de mayo de 1977, relativo a las características de los aceites de oliva y de determinados productos que contienen aceite de oliva y por el que se modifica la Nomenclatura del arancel aduanero común en lo que se refiere al aceite de oliva (DO L 128, p. 6; EE 03/12, p. 121).

como un muestreo y un etiquetado correcto basta para impedir que se abuse de los consumidores. [8]

Por tanto, llego a la conclusión de que, aunque fuera pertinente la medida nacional controvertida, lo que no es el caso, el Gobierno italiano *no* ha conseguido convencerme de que también sea *indispensable.*

8. En aras de la exhaustividad, añadiré que tampoco se ha demostrado que la medida nacional, que constituye un serio obstáculo a los intercambios comunitarios, sea *proporcional* al objetivo perseguido, en este caso la protección de los consumidores contra una mezcla fraudulenta de productos alimenticios. Por otra parte, debe tenerse también en cuenta esta exigencia en el supuesto de que debieran tomarse en consideración los análisis (incluso los efectuados mediante un muestreo) como medida de control. En este supuesto también habría que demostrar que dichos muestreos se efectúan indistintamente sobre productos nacionales y sobre productos importados y no se multiplican hasta el extremo de ser desproporcionados en relación con el objetivo perseguido.

9. Apenas es necesario examinar la obligación de añadir aceite de sésamo a la margarina y a las grasas alimenticias solidificadas distintas de la mantequilla y de la grasa de cerdo. La defensa del Gobierno italiano es demasiado sumaria. Justifica esta obligación de añadir aceite de sésamo alegando únicamente que, de esa manera, se impide que las mercancías de que se trata se comercialicen bajo la denominación de «mantequilla».

A falta de otras alegaciones y medios de prueba por parte del Gobierno italiano, parto del principio de que lo que se ha dicho anteriormente respecto al aceite de oliva es igualmente válido para estos productos.

Conclusión

10. En resumen, propongo al Tribunal de Justicia:

1) Declare que, al supeditar la comercialización de los aceites vegetales comestibles, distintos del de oliva, así como la de margarina, grasas hidrogenadas alimenticias y grasas alimenticias solidificadas de origen animal y vegetal, distintas de la mantequilla y de la grasa de cerdo, importados de otros Estados miembros, a la adición de aceite de sésamo de reacción cromática, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 30 del Tratado CEE.

2) Condene en costas a la República Italiana.

8 — Véase sentencia de 10 de noviembre de 1982 (Rau, 261/81, Rec. 1982, p. 3961), en la que el Tribunal de Justicia declaró que las normas de etiquetado podían evitar la confusión entre mantequilla y margarina tan eficazmente como las medidas obligatorias relativas al empaquetado de los productos de que se trataba.