CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 28 de febrero de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El artículo 36 de la Milchgesetz (Ley alemana sobre leche), incluido en el título «Imitación de la leche y de los productos lácteos», responde al siguiente tenor:

«1) Se prohíben las imitaciones de la leche y de los productos lácteos destinados a la alimentación humana, o poner a la venta, vender o comercializar de cualquier otra manera las referidas imitaciones.

2) Esta prohibición no se aplicará a la producción de margarina.»

2. La Comisión estimó que la prohibición contemplada en el apartado 1 del artículo 36 de la ley alemana infringía el artículo 30 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la medida en que constituía un obstáculo a la importación y a la venta en la República Federal de Alemania de sucedáneos de leche legalmente producidos y comercializados en otros Estados miembros.

3. Por consiguiente y mediante recurso interpuesto el 12 de marzo de 1986, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al prohibir el acceso al mercado alemán de sucedáneos de leche legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE.

4. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 26 de mayo de 1986, se acordó la suspensión del procedimiento. El 2 de julio de 1987, el Consejo aprobó el Reglamento (CEE) nº 1898/87 (DO 1987, L 182, p. 36), a tenor de cuyo artículo 5: «hasta que concluya el quinto período de aplicación del artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68, (es decir, el 31 de marzo de 1989), los Estados miembros, respetando las disposiciones generales del Tratado, podrán no autorizar la fabricación y la comercialización en su territorio de los productos que no respondan a las condiciones contempladas en el artículo 2 del presente Reglamento». El artículo 2 define las denominaciones «leche» y «productos lácteos» y determina qué productos pueden denominarse «leche» así como las denominaciones que pueden utilizarse para los productos lácteos.

5. Mediante auto de 6 de octubre de 1987, el Presidente del Tribunal de Justicia acordó la continuación del procedimiento. Fueron presentados un escrito de contestación a la demanda y un escrito de réplica, así como observaciones por la República Francesa, parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania. El 23 de febrero de 1988, en el asunto 216/84 (Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa,

* Lengua original: inglés.

Rec. 1988, p. 793), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó una sentencia cuyo fallo es el siguiente:

«Declarar que, al prohibir la importación de sucedáneos de leche en polvo y de leche concentrada, con una u otra denominación, y la venta de estos productos importados, la República Francesa ha incumplido una obligación que le incumbe en virtud del artículo 30 del Tratado CEE.»

6. Esta sentencia resolvió un determinado número de puntos acerca de los cuales existía un desacuerdo entre las partes. Una vez dictada sentencia en el asunto 216/84, sólo se presentaron el escrito de dúplica y los informes para la vista. En lugar de repetir los alegado en un principio por las partes nos limitaremos, por lo tanto, a examinar los restantes puntos aún no resueltos.

7. La República Federal de Alemania hizo una observación preliminar sobre el objeto del recurso y en la que insistió de forma particular en la vista, a saber, que la prohibición de que se trata no afecta a los «sucedáneos» de leche, sino a los productos «de imitación» de la leche. En la medida en que no sean suceptibles de ser confundidos con la leche, los sucedáneos no entran en el ámbito de la prohibición. No obstante, la Comisión reconoció claramente este hecho en su escrito de demanda. En opinión de la Comisión, lo determinante es el hecho de que, en el sentido propio del artículo 36 de la ley alemana, un producto constituye una imitación en virtud de sus características objetivas (sin que revista importancia alguna a este respecto la intención del productor o agente económico); así como que la disposición de que se trata prohíbe las «imitaciones», aunque en las etiquetas conste claramente que no se trata ni de leche ni de productos lácteos. No nos parece fundada la distinción que el Gobierno alemán pretende establecer. Ambas partes admiten que la disposición nacional supone una prohibición absoluta de comercializar aquellos productos alimenticios que sin ser leche ni productos lácteos se asemejan a éstos. En nuestra opinión, el objeto del recurso está claro y los términos en que están formuladas las pretensiones abarcan la prohibición nacional de que se trata, a pesar de que el término empleado sea «sucedáneos» y no «imitaciones».

8. El Gobierno de la República Federal de Alemania alega que el recurso es inadmisible en la medida en que la Comisión, en aplicación del artículo 169, hubiese debido reiniciar el procedimiento administrativo tras la adopción del Reglamento (CEE) nº 1898/87. Ahora bien, está claro que únicamente es aplicable el artículo 5 del citado Reglamento cuando las disposiciones nacionales de que se trate respeten «las disposiciones generales del Tratado» (véase, en particular, el apartado 22 de la sentencia dictada en el asunto 216/84), lo que deja abierta la cuestión de si la disposición nacional infringe el artículo 30 del Tratado. Dado que el Reglamento citado no modifica los términos del problema y que el recurso interpuesto por la Comisión no se modificó para hacer referencia al mismo, el recurso sigue siendo admisible.

9. Por lo que respecta al fondo del asunto, no se niega que la disposición nacional de que se trata constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación contraria al artículo 30 del Tratado. La controversia entre las partes se centra en si dicha medida se justifica en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 o de las exigencias imperativas reconocidas por el Tribunal de Justicia en el asunto 120/78 (Rewe, «Cassis de Dijon», Rec. 1979,

pp. 649 y ss., especialmente p. 662) y confirmadas en los apartados 6 y 7 de la sentencia dictada en el asunto 216/84. A este respecto, el Gobierno de la República Federal de Alemania, apoyado en sus pretensiones por el Gobierno francés, apunta tres justificaciones posibles. Alega el referido Gobierno que el artículo 36 de la ley alemana se justifica en virtud de las exigencias imperativas referentes a la protección del consumidor y de la lealtad de las transacciones mercantiles, así como en virtud de imperativos funcionales inherentes a la política agraria común, como es el caso del mantenimiento de la renta de los productores comunitarios de leche al limitar la competencia de productos sustitutivos cuando las propias normas comunitarias ya limitan la producción de leche.

10. Por lo que respecta a la defensa de los consumidores y la protección de la lealtad de las transacciones mercantiles, lo alegado por el Gobierno de la República Federal de Alemania encuentra una respuesta en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto 216/84. Por otra parte, dichas alegaciones se ven rebatidas por el hecho de que el apartado 2 del artículo 36 de la ley alemana autoriza la producción de margarina, lo que prueba que el objeto de la prohibición no es, o no lo es con carácter principal, proteger al consumidor o garantizar la lealtad de las transacciones mercantiles, sino impedir el acceso al mercado de otros sucedáneos de leche, con el fin de proteger las ventas de leche o de otros productos lácteos. Aun admitiendo que el objetivo principal de la disposición sea la protección de los consumidores o garantizar la lealtad de las transacciones mercantiles, una prohibición absoluta de importación como la contemplada en el caso de autos es desproporcionada. Estos objetivos pueden alcanzarse por medio de otras medidas menos restrictivas, como la obligación de ofrecer información adecuada en relación con el producto (véase el asunto 216/84, apartados 9 a 13 de la sentencia, así como la sentencia dictada el 2 de febrero de 1989 en el asunto 274/87, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Federal de Alemania, denominado «de las salchichas», apartados 12 a 19).

11. En relación con las pretendidas exigencias imperativas inherentes a la política agraria común, de la sentencia dictada en el asunto 216/84 (apartados 18 a 19), confirmada por la sentencia dictada en el asunto 274/87 (apartados 21 y 22), se desprende que es la Comunidad, y no un Estado miembro unilateralmente, quien goza de competencias para determinar el régimen correspondiente a los sucedáneos de leche dentro de la política agraria común y que un principio fundamental de la Comunidad, como el de la libre circulación de mercancías, no puede ser contravenido por medidas nacionales. De lo dicho se desprende que, en nuestra opinión, ninguna de las tres justificaciones apuntadas por el Gobierno de la República Federal de Alemania puede ser acogida y que la medida nacional de que se trata infrige el artículo 30 del Tratado.

12. Por último, el Gobierno de la República Federal de Alemania, apoyado en sus pretensiones por el Gobierno francés, alega que el Reglamento (CEE) nº 1898/87 autoriza el mantenimiento en vigor de la disposición nacional. Estimamos, no obstante, que, en la medida en que infringe el artículo 30 del Tratado, la referida disposición no respeta «las disposiciones generales del Tratado», contrariamente a lo exigido por el artículo 5 del citado Reglamento, por lo que no puede justificarse en virtud del mismo (véase el apartado 22 de la sentencia dictada en el asunto 216/84). En la vista, el Gobierno de la República Federal de Alemania afirmó que el artículo 36 de la ley alemana había perdido su carácter de norma meramente nacional y que el Reglamento le había otor-

gado una dimensión comunitaria. No nos parece posible conciliar este argumento con el tenor del artículo 5 del citado Reglamento, que hace una referencia expresa a medidas nacionales, en relación con las cuales, lejos de incluirlas dentro de la normativa comunitaria, señala un plazo máximo dentro del cual pueden mantenerse en vigor. Por consiguiente, esta alegación ha de ser igualmente rechazada.

13. Antes de concluir, desearíamos añadir que, en el caso de autos, la demanda se remitió al Dictamen motivado del procedimiento precontencioso, añadiendo algunas alegaciones complementarias. El escrito de réplica se presentó de la misma manera. Aunque sea de desear que los escritos procesales sean sucintos y evitar toda repetición inútil, es igualmente de desear, necesario incluso para respetar lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que el escrito de demanda exponga, aunque sólo sea de manera sumaria, lo esencial de las pretensiones de la parte demandante.

14. En virtud de lo expuesto, estimamos que procede estimar el recurso interpuesto por la Comisión y declarar que, al prohibir el acceso al mercado alemán de sucedáneos de leche legalmente producidos y comercializados en otros Estados miembros, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, debiendo condenarse en costas a la parte demandada.