Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 16 de marzo de 2016 [1]

Asunto C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
contra
Freistaat Sachsen

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Sajonia, Alemania)]

«Reglamento n.º 543/2008 de la Comisión — Normas de comercialización de la carne de aves de corral — Validez del artículo 5, apartado 4, letra b) — Carne fresca de aves de corral ya envasada — Obligación de indicar el precio total y el precio por unidad de peso en el envase o en una etiqueta adherida al mismo para su venta al por menor — Artículos 15, apartado 1, y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Derecho a ejercer una profesión libremente elegida — Libertad de empresa — Proporcionalidad — Artículo 40 TFUE, apartado 2 — No discriminación»

1. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la validez del artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento (CE) n.º 543/2008 de la Comisión [2] que establece una obligación de etiquetado de la carne fresca de aves de corral. Dicha disposición exige que, para su venta al por menor, la carne fresca de aves de corral incluya una indicación de su precio total y del precio por unidad de peso bien en el envase o en una etiqueta adherida al mismo (en lo sucesivo, «obligación de etiquetado»).

2. El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que determine si la obligación de etiquetado es conforme a los artículos 15, apartado 1, y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Además, dado que la obligación de etiquetado sólo se ha impuesto en relación con la carne fresca de aves de corral y no para otro tipo de carnes, también se solicita al Tribunal de Justicia que aprecie si el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 es compatible con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 40 TFUE, apartado 2.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento de 16 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a la comercialización de carne de aves de corral (DO L 157, p. 46).

I. **Marco jurídico**

A. *Derecho de la Unión*

3. El artículo 121, letra e), inciso (iv), del Reglamento n.º 1234/2007[3] establece que, en lo que respecta a la carne de aves de corral, la Comisión está facultada para fijar normas detalladas, incluidas «normas en relación con otras indicaciones que deban aparecer en la documentación comercial de acompañamiento, el etiquetado, la presentación y publicidad de la carne del sector de las aves de corral destinada al consumidor final y la denominación del producto para la venta en el sentido del punto 1 del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2000/13/CE».

4. El Reglamento n.º 543/2008, basado en los artículos 121, letra e), y 4 del Reglamento n.º 1234/2007, establece disposiciones detalladas para la aplicación del Reglamento n.º 1234/2007 en lo que respecta a las normas de comercialización de la carne de aves de corral.

5. El considerando 10 del Reglamento n.º 543/2008 dispone lo siguiente: «A fin de que el consumidor disponga de una información suficiente, clara y objetiva sobre los productos en venta y garantizar la libre circulación de estos en la Comunidad, es necesario que las normas de comercialización aplicables a la carne de aves de corral se ajusten en la medida de lo posible a las disposiciones de la Directiva 76/211/CEE del Consejo, de 20 de enero de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el preacondicionamiento en masa o en volumen de ciertos productos en envases previamente preparados [DO L 46, p. 1]».

6. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 543/2008 establece que «además de las normas nacionales adoptadas con arreglo a la Directiva 2000/13/CE, el etiquetado y la presentación de las carnes de aves de corral destinadas al consumidor final, así como la publicidad efectuada al respeto, deberán ajustarse a las exigencias suplementarias enunciadas en los apartados 3 y 4 del presente artículo».

7. El artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008, que incorpora el contenido del artículo 5, apartado 3, letra b), del Reglamento (CEE) n.º 1906/90,[4] tiene en siguiente tenor: «En el caso de la carne de aves de corral ya envasada, los datos siguientes también deberán figurar en el envase o en una etiqueta adherida al mismo: [...] en el caso de la carne fresca de ave de corral, el precio total y el precio por unidad de peso para su venta al por menor».[5]

3 — Reglamento del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO L 299, p. 1). Dicho Reglamento fue derogado por el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO L 347, p. 671). Sin embargo, la disposición en la que se basa el Reglamento n.º 543/2008, el artículo 121, letra e), inciso (iv) del Reglamento n.º 1234/2007 es una de las disposiciones que sigue siendo aplicable en virtud del artículo 230, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1308/2013. De conformidad con el artículo 230, apartado 2, del Reglamento n.º 1308/2013, las referencias al Reglamento n.º 1234/2007 se entenderán hechas al Reglamento n.º 1308/2013 y al Reglamento (UE) n.º 1306/2013, y se leerán con arreglo a las tablas de correspondencias que figuran en el anexo XIV del Reglamento n.º 1308/2013.

4 — Reglamento del Consejo, de 26 de junio de 1990, por el que se establecen normas de comercialización aplicables a las aves de corral (DO L 173, p. 1), derogado por el Reglamento n.º 1234/2007.

5 — Según el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 543/2008, por «carne de ave de corral ya envasada» se entenderá la carne de ave de corral presentada con arreglo a las condiciones previstas en el artículo 1, apartado 3, letra b), de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000 (DO L 109, p. 29). Conforme al artículo 1, apartado 3, letra b), de la Directiva 2000/13, por «producto alimenticio envasado» se entiende la «unidad de venta destinada a ser presentada sin ulterior transformación al consumidor final y a las colectividades, constituida por un producto alimenticio y el envase en el cual haya sido acondicionado antes de ser puesto a la venta, ya recubra el envase al producto por entero o sólo parcialmente, pero de tal forma que no pueda modificarse el contenido sin abrir o modificar dicho envase». La Directiva 2000/13 ha sido derogada por el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (DO L 304, p. 18). Sin embargo, el artículo 2, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 1169/2011 conserva la anterior definición y añade que el concepto de alimento envasado «no incluye los alimentos que se envasen a solicitud del consumidor en el lugar de la venta o se envasen para su venta inmediata».

8. La Directiva 2000/13 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, no contenía ninguna estipulación sobre las obligaciones etiquetado en relación con el precio.

9. Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 98/6/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores,[6] «se indicará el precio de venta y el precio por unidad de medida en todos los productos a que se refiere el artículo 1, aplicándose a la indicación del precio por unidad de medida lo dispuesto en el artículo 5. No se indicará el precio por unidad de medida cuando sea idéntico al precio de venta».

II. **Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales**

10. Lidl GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «recurrente») es un operador minorista de establecimientos de venta al por menor de alimentos con descuento en Alemania. En algunas de sus sucursales en la región de Lamperswalde, la recurrente vende, entre otras cosas, carne fresca de aves de corral ya envasada. El precio de la carne fresca de aves de corral no está directamente marcado en la etiqueta adherida al producto. En cambio, las etiquetas con el precio figuran en los estantes.

11. La antigua Autoridad de agricultura para el Land de Sajonia [Sächsiche Landesanstalt für Landwirtschaft; actualmente Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (Autoridad de medioambiente, agricultura y geología del Land de Sajonia)] consideró que dicha práctica de etiquetado del precio, detectada en varias inspecciones, era contraria al artículo 5, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1906/90, aplicable en el momento en que se llevaron a cabo las inspecciones, que se corresponde con el actual artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008.

12. En 2007, la recurrente inició un procedimiento en el que solicitaba que se declarara que ese sistema de etiquetado del precio de la carne fresca de aves de corral ya envasada cumplía la obligación de etiquetado establecida en el artículo 5, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1906/90 y, posteriormente, en el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008. La recurrente alegó que el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 era nulo por ser contrario al artículo 6 TUE, apartado 1, en relación con el artículo 15, apartado 1, de la Carta. Desde su punto de vista, la obligación de etiquetado es una injerencia desproporcionada en el derecho a ejercer libremente una actividad profesional. El Verwaltungsgericht Dresden (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Dresde) rechazó la demanda mediante sentencia de 2010.

13. La recurrente interpuso recurso en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, el Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Sajonia). En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente cuestiona la validez del artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 por dos motivos.

14. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente no tiene la certeza de que la injerencia resultante de la obligación de etiquetado esté justificada en relación con los artículos 15, apartado 1, y 16 de la Carta. Considera que la obligación de etiquetado no afecta a la esencia efectiva de los derechos y libertades de que se trata, que cumple realmente el objetivo de fortalecer la protección de los consumidores, un interés general reconocido por la Unión, y que es apropiado y necesario para ese fin. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente duda de que se hayan ponderado correctamente los intereses en juego.

6 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998 (DO L 80, p. 27).

15. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente cuestiona la validez de la obligación de etiquetado de la carne de ave de corral a la luz del principio de no discriminación consagrado en el artículo 40 TFUE, apartado 2. La resolución de remisión pone de manifiesto que no existe ninguna obligación de este tipo en relación con otras carnes ya envasadas, como la carne de vacuno, de ternera, de porcino, de ovino y de caprino, para las que el Reglamento n.º 1308/2013 también recoge normas con el fin de establecer una organización común de mercados. Por consiguiente, según el órgano jurisdiccional remitente, la obligación de etiquetado impuesta a la carne fresca de aves de corral constituye un trato desigual dado que se tratan de forma diferente situaciones comparables. En particular, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si dicha diferencia de trato está objetivamente justificada por el interés general de proteger a los consumidores.

16. En tales circunstancias, el Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Sajonia) suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es compatible el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento (CE) n.º 543/2008 con el artículo 6 [TUE], apartado 1, párrafo primero, en relación con los artículos 15, apartado 1, y 16 de la Carta [...]?

2) ¿Es compatible el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento (CE) n.º 543/2008 con el artículo 40 TFUE, apartado 2, párrafo segundo?»

17. Han presentado observaciones escritas Lidl GmbH & Co. KG, el Freistaat Sachsen (Estado libre de Sajonia, parte recurrida en el litigio principal) y la Comisión. Dichas partes formularon observaciones orales en la vista que se celebró el 13 de enero de 2016.

III. **Apreciación de las cuestiones prejudiciales**

A. *Primera cuestión prejudicial: compatibilidad de la obligación de etiquetado con los artículos 15, apartado 1, y 16, de la Carta*

18. Para proponer una respuesta a la primera cuestión prejudicial, identificaré en primer lugar la disposición de la Carta pertinente a la luz de la cual ha de apreciarse la validez del artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 (apartado 1). A continuación, analizaré la compatibilidad la obligación de etiquetado con esa disposición concreta de la Carta (apartado 2), examinando si esa limitación está establecida por la ley y respeta el contenido esencial de ese derecho [letra a)], y si se atiene al principio de proporcionalidad [letra b)].

1. Disposición aplicable: ¿artículo 15, apartado 1, o artículo 16 de la Carta?

19. El órgano jurisdiccional remitente estima que la validez de la obligación de etiquetado debe analizarse a la luz tanto del artículo 15, apartado 1, como del artículo 16 de la Carta. Señala que la obligación de etiquetado afecta a la libertad de ejercer una actividad profesional y a la libertad de desarrollar una actividad económica de la recurrente. En el mismo sentido, la recurrente también opina que la obligación de etiquetado constituye una restricción de los derechos y libertades garantizados por los artículos 15, apartado 1, y 16, de la Carta. El Estado libre de Sajonia también se ha referido a ambas disposiciones en sus observaciones. En cambio, la Comisión estima que el artículo 16 de la Carta es el único pertinente en el presente asunto.

20. Según se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los derechos y libertades consagrados en los artículos 15, apartado 1, y 16 de la Carta están estrechamente relacionados. Ello resulta evidente en la jurisprudencia anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En ese momento, el Tribunal de Justicia utilizaba una formulación diferente para referirse, en cuanto principios generales del Derecho, a la libertad de elegir y ejercer una actividad o profesión; a libertad de ejercer una actividad profesional; al derecho a desarrollar una actividad; o la libertad de empresa.[7] El Tribunal de Justicia reconoció que esos conceptos se solapan, de modo que la libertad de empresa «se confunde con el libre ejercicio de una actividad profesional».[8]

21. Ese solapamiento sigue siendo evidente en la jurisprudencia posterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. A menudo los artículos 15, apartados 1, y 16 de la Carta se han invocado e interpretado conjuntamente, junto con el artículo 17 de la Carta (derecho de propiedad).[9] Todas esas disposiciones protegen los derechos económicos de los particulares.

22. Sin embargo, el hecho de que actualmente la Carta contenga dos disposiciones independientes sugiere que debe existir algún tipo de diferencia entre el «derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada» (artículo 15, apartado 1), y la «libertad de empresa» (artículo 16).

23. Desde el punto de vista estructural, la diferencia entre ambas disposiciones no carece de consecuencias. Como sostienen la Comisión y el Estado libre de Sajonia, el artículo 16 de la Carta permite una mayor discrecionalidad a la hora de adoptar normas que puedan interferir con la libertad de empresa. Ello se desprende del tenor de esa disposición que, a diferencia de lo que ocurre con otras libertades reconocidas en el título II de la Carta, se refiere al Derecho *de la Unión* y a las legislaciones y prácticas *nacionales*. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que «la libertad de empresa [...] puede estar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general».[10]

24. Esta potestad discrecional relativamente amplia de los Estados para regular las actividades económicas se refleja igualmente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Al interpretar el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, el TEDH ha reconocido que los Estados disponen de un amplio margen discrecional para «controlar la utilización de los bienes de conformidad con el interés general [...]».[11]

25. Por lo tanto, no cabe duda de que, en lo que respecta a las restricciones autorizadas, el artículo 16 de la Carta permite un mayor grado de injerencia del Estado que el artículo 15, apartado 1. Pese a que existe una clara diferencia en cuanto a las potenciales limitaciones que pueden establecerse con respecto a cada una de esas libertades, ello no aclara mucho el alcance *inicial* del propio derecho. Ambos artículos protegen la autonomía privada en los ámbitos profesional y empresarial, estrechamente vinculados entre sí. Ambos están intrínsecamente relacionados con el desarrollo de una

7 — Véanse, para las distintas formulaciones, entre otras, las sentencias Nold/Comisión (4/73, EU:C:1974:51), apartado 14; Hauer (44/79, EU:C:1979:290), apartado 32; Eridania (230/78, EU:C:1979:216), apartado 21; Biovilan/CEE (59/83, EU:C:1984:380), apartado 21; Keller (C-234/85, EU:C:1986:377), apartado 8; Fusider/Comisión (63/84 y 147/84, EU:C:1985:358), apartado 24; Rau y otros (133/85 a 136/85, EU:C:1987:244), apartado 19; Schräder (265/87, EU:C:1989:303), apartado 15; Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65), apartado 76; Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2), apartado 16; Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 81, y Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312), apartado 22.

8 — Sentencia España y Finlandia/Parlamento y Consejo (C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497), apartado 51.

9 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526), apartados 44 y ss.; Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194), apartado 43, y Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 57 y ss.

10 — Sentencias Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 46, y Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 123.

11 — Véanse las sentencias de 23 de septiembre de 1982, Sporrong y Lönnroth, serie A n.º 52, § 61; de 24 de octubre de 1986, AGOSI c. Reino Unido, Serie A n.º 108, p. 18, § 52; de 25 de octubre de 1989 Allan Jacobsson c. Suecia (No. 1) recurso n.º 10842/84 A163, § 55, y de 20 de agosto de 2007 J.A. Pye (Oxford) LTD y J.A. Pye (Oxford) Land LTD c. Reino Unido, recurso n.º 44302/02 2007-III, § 55. Véase, asimismo, la decisión de la Comisión Europea de los Derechos Humanos en el asunto Pinnacle Meat Processors Company y otros c. Reino Unido, recurso n.º 33298/96, de 21 de octubre de 1998.

actividad económica. Por consiguiente, no existen criterios claros a los que pueda acudirse de forma abstracta para distinguir el alcance de ambos artículos, por ejemplo, basándose en la personalidad física o jurídica de las personas afectadas o el carácter dependiente o independiente de las actividades económicas de que se trata. [12]

26. Aún a falta de criterios precisos que definan el alcance de los artículos 15, apartado 1, y 16 de la Carta, es posible trazar ciertas directrices generales. Por un lado, el artículo 15, apartado 1, se centra en la elección y en la autonomía personal, que están estrechamente vinculadas a los derechos de la personalidad y a su desarrollo. La referencia a «trabajar» pone de manifiesto el efecto más directo, si bien no exclusivo, que tiene en las personas físicas y en las relaciones laborales. [13] Por otra parte, la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 guarda una relación más próxima con la actividad empresarial, que está muy vinculada al derecho de propiedad. [14] Pues bien, el ámbito material del artículo 16 de la Carta, según ha sido progresivamente definido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se concentra más en el aspecto económico de la actividad empresarial. Abarca el desarrollo de actividades económicas o comerciales, incluida la libertad de contratar, la libre competencia, la libertad de elegir con quién realizar operaciones y la libertad de establecer el precio a pagar a cambio de un servicio. [15] Además la libertad de empresa también incluye el derecho a utilizar libremente los recursos económicos, financieros y técnicos disponibles. [16]

27. En resumen, es más probable que el artículo 15, apartado 1, de la Carta resulte aplicable cuando la situación de que se trate afecte a personas físicas y a cuestiones como el acceso al empleo y la elección de una profesión. En cambio, el artículo 16 de la Carta es más pertinente para las personas jurídicas y para el modo en que se desarrolla y regula una empresa ya establecida o una profesión ya elegida. [17]

28. Sin embargo, que existan unas directrices aproximadas que definan los respectivos parámetros de los artículos 15, apartado 1, y 16, no excluye que se produzcan solapamientos ni que, en un caso concreto, ambos artículos de la Carta deban ser tomados en consideración de forma conjunta. Como muestra de los casos en los que puede ser conveniente tomar conjuntamente en consideración tales artículos, cabría citar aquellos en los que entren en juego normas que limiten el acceso a una profesión por la existencia de requisitos de licencia o de autorización, o cuando se impongan cargas excesivamente gravosas a las empresas.

29. En el presente asunto, Lidl GmbH & Co. KG sostiene que los requisitos de etiquetado de su mercancía interfieren con el modo en que desea desarrollar sus actividades comerciales. La obligación de etiquetado no limita en modo alguno el derecho de la recurrente a elegir o desarrollar una profesión libremente elegida. Únicamente afecta al modo en el que una empresa puede desarrollar una actividad empresarial (ya elegida).

30. Conforme a las directrices generales delineadas anteriormente, considero que el presente asunto debe apreciarse a la luz del artículo 16 de la Carta.

12 — En efecto, como ha señalado el Abogado General Wahl en sus conclusiones en el asunto Gullotta y Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168), punto 69, las empresas disfrutan del derecho reconocido en el artículo 15 de la Carta.

13 — Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Wahl en el asunto Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334), punto 24.

14 — Véase, por ejemplo, la sentencia Hauer (44/79, EU:C:1979:290), apartado 32. Sin embargo, como señaló el Abogado General Cruz Villalón en sus conclusiones en el asunto Alemo-Herron y otros (C-426/11, EU:C:2013:82), punto 51, a pesar de ese estrecho vínculo, el derecho fundamental de propiedad y la libertad de empresa protegen situaciones jurídicas diferentes.

15 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartados 42 y ss.; Alemo-Herron y otros (C-426/11, EU:C:2013:521), apartados 32 y ss., y Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 25.

16 — Sentencia UPC-Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192), apartados 49 y 50.

17 — Véase el planteamiento adoptado en las sentencias Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771); McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43); Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), o Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

2. Compatibilidad de la obligación de etiquetado con el artículo 16 de la Carta

31. Como han observado acertadamente la Comisión y el Estado Libre de Sajonia, la libertad de empresa no es absoluta. Debe apreciarse a la luz de su función social. [18] El artículo 52, apartado 1, de la Carta, permite que se impongan limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades en ella reconocidos si están establecidas por la ley, respetan el contenido esencial de dichos derechos y libertades y si, ateniéndose al principio de proporcionalidad, «responden efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». [19]

32. A continuación examinaré si la obligación de etiquetado cumple esos requisitos.

a) Limitaciones aceptables de la libertad de empresa

33. Como la recurrente ha admitido en sus observaciones escritas, no cabe duda de que la obligación de etiquetado *está establecida por ley*.

34. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que pese a que la normativa de la Unión sobre etiquetado establece ciertas restricciones a las actividades empresariales de los operadores de que se trata en un ámbito muy concreto, «no afecta en absoluto a la esencia propia de la libertad de empresa». [20] En este caso, la situación es la misma. Por lo tanto, coincido con la Comisión y con el Estado Libre de Sajonia en que la obligación de etiquetado no afecta a la *esencia* de la libertad de empresa.

b) Proporcionalidad

35. Llegados a este punto, debe analizarse si la obligación de etiquetado respeta el principio de proporcionalidad.

i) Consideraciones generales

36. El Tribunal de Justicia ha declarado que «el alcance de la facultad de apreciación del legislador de la Unión puede resultar limitado en función de una serie de factores, entre los que figuran, en particular, el ámbito afectado, el carácter del derecho en cuestión garantizado por la Carta, la naturaleza y la gravedad de la injerencia, así como la finalidad de ésta». [21]

37. Ello supone que el rigor del control judicial del Tribunal de Justicia y, en particular, el alcance del control de proporcionalidad puede diferir de un caso a caso. En particular, dos factores resultan pertinentes para definir el planteamiento que debe adoptarse en el presente asunto: el ámbito sustantivo del Derecho de la Unión y la naturaleza de los derechos de que se trata.

18 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 45, y Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526), apartado 54.

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia Volker und Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662), apartado 65.

20 — Sentencia Keller (234/85, EU:C:1986:377), apartado 9. Véanse, además, las sentencias Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526), apartados 57 y 58, y Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823), apartado 71.

21 — Sentencia Digital Rights Ireland y Seitlinger y otros (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), apartado 47.

38. En cuanto al ámbito concernido, el Tribunal de Justicia ha aceptado sistemáticamente que, en materia de agricultura, el legislador de la Unión tiene un amplio margen de apreciación, acorde con las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 TFUE a 43 TFUE. [22] Por consiguiente, el control del Tribunal de Justicia se limita a comprobar si el legislador se ha excedido *de forma manifiesta* en su margen de apreciación. [23]

39. El amplio margen de discrecional que tiene atribuida la Comisión también queda confirmado en este caso por la naturaleza de los derechos de que se trata. Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, la libertad de empresa «puede estar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general». [24]

40. Con carácter general, la proporcionalidad es el análisis de la concordancia entre los objetivos declarados y los medios elegidos. Para cumplir el principio de proporcionalidad, las medidas adoptadas deben ser *apropiadas* para lograr los objetivos legítimos perseguidos; no rebasar los límites de lo *necesario* para alcanzarlos (cuando existan varias alternativas normativas, debe privilegiarse la menos restrictiva); y los inconvenientes ocasionados no deben ser desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos (*ponderación interna* o *proporcionalidad stricto sensu*). [25]

41. El análisis de proporcionalidad en tres fases es, en gran medida, flexible desde el punto de vista interno. Puede llevarse a cabo con distinto grado de rigor, modulando así el grado de la tolerancia con el legislador. Sin embargo, ese análisis debe incluir las tres fases. La circunstancia de que una medida haya sido adoptada en un ámbito en el que la Comisión disfruta de un amplio margen de discrecionalidad, como ocurre en el caso de la agricultura, no entraña, en mi opinión, que la apreciación de la proporcionalidad por parte del Tribunal de Justicia deba limitarse al examen de la adecuación. Más bien requiere un mayor grado de deferencia *en el marco* de dicho examen. Así, el examen se limita a detectar lo que se consideran *defectos manifiestos*. [26] No obstante, debe realizarse debidamente observando esas tres fases concretas.

42. Pues bien, adhiriéndome plenamente a una línea argumental ya lúcidamente desarrollada por otros Abogados Generales, [27] considero que el criterio de «manifiestamente inadecuada» abarca las tres fases del examen de proporcionalidad. Como ya ha señalado recientemente la Abogado General Kokott, [28] en tales casos el control jurisdiccional debe limitarse a apreciar si el acto es *manifiestamente* inadecuado para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, si sobrepasa *manifiestamente* lo que es necesario para alcanzarlos o si puede producir inconvenientes *manifiestamente* desproporcionados a dichos objetivos.

22 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Fedesa y otros (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 14; Schräder (265/87, EU:C:1989:303) apartado 22, o España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartados 96 y ss.

23 — Véanse, entre otras, las sentencias Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 48, y AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 80.

24 — Véase, entre otras, la sentencia Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 28.

25 — Véanse, entre otras, las sentencias Jippes y otros (C-189/01, EU:C:2001:420), apartado 81; Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531), apartado 42; Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 29, o Léger (C-528/13, EU:C:2015:288), apartado 58.

26 — Véanse, en ese sentido, las conclusiones del Abogado General Tizzano en el asunto ABNA y otros (C-453/03, EU:C:2005:202), punto 57.

27 — Véanse, entre otras, las conclusiones de la Abogado General Kokott en los asuntos S.P.C.M. y otros (C-558/07, EU:C:2009:142), puntos 74 y ss., y Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28), punto 61, y del Abogado General Wahl en el asunto Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334), punto 40.

28 — Conclusiones de la Abogado General Kokott en los asuntos Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2015:848), punto 89; Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854), punto 58, y Philip Morris Brands y otros (C-547/14, EU:C:2015:853), punto 150. Véanse también, en ese sentido, las conclusiones de la Abogado General Trstenjak en el asunto Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372), puntos 80 y ss.

43. Además, existen otros dos argumentos constitucionales más amplios que respaldan la necesidad de llevar a cabo un control más inquisitivo de las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión, que implica realizar un completo examen en tres fases de la proporcionalidad. En primer lugar, el Tratado de Lisboa ha constituido la Carta de los Derechos Fundamentales en un instrumento de Derecho primario vinculante. Al hacerlo, ha dado una mayor relevancia al control de los actos de la Unión que afectan a los derechos fundamentales.

44. En segundo lugar, a falta de control externo,[29] el mandato de controlar la compatibilidad de los actos de las instituciones de la Unión con los derechos fundamentales recae, en exclusiva, en el Tribunal de Justicia. En cumplimiento de ese mandato, el elevado nivel de protección previsto por la Carta entraña que se lleve a cabo un control interno completo y eficaz del Derecho de la Unión y de los actos de sus instituciones.

45. A la luz de las anteriores consideraciones, analizaré a continuación si la obligación de etiquetado cumple el principio de proporcionalidad en sus tres vertientes.

ii) Proporcionalidad en el presente asunto

46. La Comisión y el Estado Libre de Sajonia sostienen que la obligación de etiquetado es adecuada y proporcionada a la luz del objetivo legítimo de la protección de los consumidores.

47. En efecto, la protección de los consumidores es un objetivo de interés general reconocido por la Unión, en particular, en los artículos 114 TFUE, apartado 3, 169 TFUE y 38 de la Carta. Sin embargo, como sucede con otros muchos objetivos y principios, no es absoluto. El Tribunal de Justicia ha reconocido en diversas ocasiones la necesidad de mantener el adecuado equilibrio entre la protección de los consumidores y los demás principios, incluida la libertad de empresa.[30]

48. En sus observaciones escritas, la Comisión se ha remitido al considerando 10 del Reglamento n.º 543/2008. Dicho considerando pone de manifiesto la necesidad de que las normas de comercialización aplicables a la carne de aves de corral se ajusten «en la medida de lo posible» a las disposiciones de la Directiva 76/211/CEE,[31] a fin de que los consumidores dispongan de «información suficiente, clara y objetiva sobre los productos en venta [...]». Por tanto estoy de acuerdo en que, aunque no está directamente relacionado con la obligación de etiquetado controvertida en el presente asunto, éste y otros considerandos demuestran que el Reglamento n.º 543/2008 reconoce expresamente el objetivo de facilitar una mejor información a los consumidores.[32]

49. Sin embargo, la recurrente sostiene que la obligación de etiquetado no persigue, en la práctica, el objetivo de la protección de los consumidores. A su parecer, dicha obligación dificulta la posibilidad de ajustar el precio de forma espontánea, por lo que restringe la posibilidad de competir en el precio en un breve plazo, lo cual, en última instancia, puede no redundar en el mejor interés de los consumidores.

50. Si bien las alegaciones de la recurrente pueden ser pertinentes en lo que respecta a la apreciación de la compatibilidad de la obligación de etiquetado con el principio de no discriminación, no cabe duda que facilitar información sobre el precio a través del etiquetado persigue el objetivo de proteger a los consumidores. La obligación de etiquetado exige que se indique el precio total y el precio por unidad de peso bien en el envase o en una etiqueta adherida al mismo. Por consiguiente, incrementa

29 — Véase, a este respecto, el Dictamen 2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — Véanse, por ejemplo, las sentencias McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), apartado 63, y Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823), apartado 74.

31 — Directiva del Consejo, de 20 de enero de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el preacondicionamiento en masa o en volumen de ciertos productos en envases previamente preparados (DO L 46, p. 1; EE 13/04, p. 244).

32 — Véanse, en particular, los considerandos 6, 11 y 12.

la información a disposición de los consumidores, ofreciendo una indicación clara y concreta del precio, lo que les permite adoptar una decisión informada. Desde esa perspectiva, es evidente que la obligación de etiquetado no es manifiestamente desproporcionada para lograr el objetivo legítimo de facilitar una información más completa a los consumidores.

51. En cuanto al elemento de la necesidad, como se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el etiquetado se considera, con carácter general, una de las formas menos intrusivas de intervención normativa. [33]

52. No obstante, la recurrente aduce que la práctica de fijar etiquetas con el precio en los estantes es una opción normativa menos onerosa adecuada para lograr el objetivo de proteger a los consumidores. A su parecer, la obligación general que se deriva del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 98/6, que exige que se indique el precio de venta y el precio por unidad (sin establecer expresamente donde) ya cumple el objetivo de facilitar suficiente información a los consumidores.

53. En mi opinión, si bien la práctica de la recurrente puede considerarse una forma adecuada de facilitar información sobre el precio, no es *tan* eficaz como la obligación de etiquetado. Cabe imaginar toda una serie de situaciones en las que la indicación del precio por unidad de peso y del precio total en una etiqueta adherida directamente al envase constituye un medio más eficaz para informar al consumidor.

54. En primer lugar, la obligación de etiquetado garantiza que la información del precio esté permanentemente disponible durante todo el proceso de compra. Permite efectuar una comparación de precios una vez que el artículo se ha retirado del estante. También protege al consumidor en caso de que la mercancía se haya colocado en un lugar equivocado.

55. En segundo lugar, la indicación del precio total y del precio por unidad de peso es aún más importante en lo que respecta a envases de un peso no estándar. En ese contexto resulta evidente que la obligación de etiquetado contribuye al objetivo de protección de los consumidores. Garantiza la exactitud de la información sobre el precio y que el consumidor pueda adoptar una decisión informada.

56. No cabe duda de que, cuando se trata de envases de un peso no estándar, el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 98/6 ya obliga a que se indique el precio total y el precio por unidad de peso en el envase.

57. Pese a todo, como ya se ha señalado anteriormente, la Comisión disfruta de un amplio margen de discrecionalidad en ese ámbito. Habida cuenta de lo anterior, considero que la Comisión no sobrepasó manifiestamente lo que era necesario para alcanzar el objetivo de mejorar la protección de los consumidores.

58. Por último, es preciso apreciar si la obligación de etiquetado no produce inconvenientes manifiestamente desproporcionados para los operadores que deben cumplirla.

59. La recurrente insiste en las cargas económicas y organizativas que supone la obligación de etiquetado y alega que no se han ponderado debidamente los intereses en juego.

33 — Véase, por ejemplo, en el ámbito de la libre circulación de mercancías, la sentencia Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382), apartado 17.

60. No obstante, de las explicaciones ofrecidas al Tribunal de Justicia en la vista por el Estado Libre de Sajonia se desprende que, en la práctica, la obligación de etiquetado no genera cargas adicionales significativas para los productores en cuanto a costes y tiempo. El alcance y grado de detalle de la información que figura en la etiqueta puede modificarse fácilmente en el ordenador en el momento de la producción sin generar costes adicionales significativos.

61. Además, los costes adicionales de un eventual reetiquetado en el establecimiento minorista en caso de que se produzcan ajustes posteriores en el precio o de que se lancen campañas promocionales son moderados. En primer lugar, como sostuvieron en la vista la Comisión y el Estado Libre de Sajonia, la cantidad de mercancía afectada por esas medidas es relativamente pequeña. En segundo lugar, reetiquetar en caso de modificación del precio genera sin duda algún tipo de trabajo adicional que debe ser llevado a cabo por los comerciantes minoristas. No obstante, como subrayó el Estado Libre de Sajonia en la vista, una pegatina adherida a la etiqueta original cumpliría los requisitos que impone la obligación de etiquetado. No cabe decir que ello genere un coste desproporcionado con respecto al objetivo de informar al consumidor del cambio del precio.

62. Por estos motivos, considero que la obligación de etiquetado no impone cargas manifiestamente excesivas a la luz de los intereses de la recurrente y no es desproporcionada para lograr el objetivo de protección de los consumidores. Por consiguiente, no constituye una restricción no autorizada de la libertad de empresa con arreglo al artículo 16 de la Carta.

63. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial del modo siguiente: del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 de la Comisión a la luz del artículo 16 de la Carta.

B. *Segunda cuestión prejudicial: compatibilidad de la obligación de etiquetado con el artículo 40 TFUE, apartado 2*

64. Como ha declarado sistemáticamente el Tribunal de Justicia, el artículo 40 TFUE, apartado 2, consagra el principio general de no discriminación en el ámbito de la agricultura. [34] Se aplica a los operadores económicos sujetos a una organización común de mercados. [35] Dicha disposición es una expresión específica del principio general de no discriminación que exige que situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada. [36]

65. Procede insistir, en un primer momento, en que la respuesta a la primera cuestión prejudicial no prejuzga el análisis de la compatibilidad de la obligación de etiquetado con el principio de no discriminación. Apreciar la compatibilidad de la obligación de etiquetado con la libertad de empresa, consagrada en el artículo 16 de la Carta, es un análisis de tipo «*vertical*»: el objetivo declarado de protección de los consumidores se analiza a la luz de la obligación de etiquetado, si bien únicamente en relación con el producto de que se trata, a saber la carne fresca de aves de corral. Este examen se lleva a cabo, en gran medida, obviando cualquier otro producto o sector. En cambio, el principio de no discriminación establecido en el artículo 40 TFUE, apartado 2, exige un tipo de análisis distinto, «*horizontal*» por naturaleza: ¿supone la obligación de etiquetado, que únicamente se aplica a la carne fresca de aves de corral, un trato diferente de situaciones comparables? En caso afirmativo, ¿está objetivamente justificado?

34 — Véanse, entre otras, las sentencia Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), apartado 41 y jurisprudencia citada.

35 — Véase, en ese sentido, la sentencia Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 68.

36 — Véanse, entre otras, las sentencias Ruckdeschel y otros (117/76 y 16/77, EU:C:1977:160), apartado 10; Moulins et huileries de Pont-à-Mousson y Providence agricole de la Champagne (124/76 y 20/77, EU:C:1977:161), apartado 22; Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128), apartado 51, y Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454), apartado 33 y jurisprudencia citada.

1. Comparabilidad

66. La cuestión que se plantea en primer lugar es la de la comparabilidad: ¿qué fabricantes, consumidores y, por consiguiente, productos, se encuentran en la misma situación a los efectos del artículo 40 TFUE, apartado 2? Se han expuesto varios enfoques.

67. Por un lado, el órgano jurisdiccional remitente y la recurrente abogan por un planteamiento amplio de la comparabilidad. Sostienen que el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 genera una diferencia de trato con respecto a otros tipos de carne que no están sujetos a la misma obligación, como la carne de cerdo, de ternera, de cordero o de cabra. Aducen que todos esos tipos de carne son comparables en lo que respecta al etiquetado.

68. Por otra parte, la Comisión propugna una visión más restringida de la comparabilidad y arguye que la carne fresca de aves de corral no se encuentra en la misma situación que otros productos de la carne. El principal argumento que la Comisión invoca para respaldar su tesis es histórico: se basa en una exposición detallada de la evolución de los distintos marcos normativos a los que han estado sujetos los distintos sectores de la carne. La Comisión sostiene que el legislador de la Unión ha sido menos intervencionista en el sector de la carne de aves de corral que en otros sectores de la carne. Entre las pocas medidas que la Unión ha adoptado en el sector de la carne de aves de corral se incluyen las normas de comercialización como la obligación de etiquetado. La Comisión señala que esta obligación, al proteger a los consumidores, impulsa las ventas y, por lo tanto, cumple el objetivo de incrementar los ingresos de los agricultores.

69. En mi opinión, la argumentación de la Comisión adolece de varios defectos. Lo principal es que la comparabilidad es, por naturaleza, una apreciación *objetiva*. Consiste en analizar si, en relación con una determinada cualidad (es decir, *tertium comparationis*, que puede ser el valor, el objetivo, la acción, etc.), los elementos de comparación (personas, productos, etc.) presentan más discrepancias o similitudes. Es cierto que, para efectuar ese examen, resultan pertinentes las decisiones normativas *subjetivas* del pasado, en particular, para definir el *tertium comparationis*.[37] Sin embargo, no son necesariamente concluyentes.

70. Pese a todo, no es preciso abordar en este caso la relativamente compleja cuestión de la comparabilidad entre distintos sectores agrícolas por un sencillo motivo: aun admitiendo los argumentos de la Comisión sobre el carácter no comparable de los productos de la carne pertenecientes a distintos sectores, el hecho es que el artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 únicamente somete a un producto a la obligación de etiquetado, a saber, la carne fresca de aves de corral. Como ha indicado la recurrente, otros productos de carne de aves de corral a los que también se aplica el Reglamento n.º 543/2008, como la carne de aves de corral congelada o ultracongelada,[38] no están sujetos a la obligación de etiquetado.[39]

71. Por lo tanto, incluso adoptando el planteamiento restringido de la comparabilidad que defiende la Comisión, que se circunscribe a la carne de aves de corral, sigue existiendo una diferencia de trato *dentro* del propio sector de la carne de aves de corral.

37 — En efecto, la comparabilidad «debe[...] apreciarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto comunitario que establece la distinción de que se trata» (véase la sentencia Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 26 y la jurisprudencia citada. Sobre las particularidades de la aplicación del principio de no discriminación entre los distintos sectores de la Política Agrícola Común, véase: R. Barents, «The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention», *Mélanges H.G. Schermers*, vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 527, en particular p. 538.

38 — Según el punto III, apartado 2, de la parte B del anexo XIV del Reglamento n.º 1234/2007, la carne de aves de corral y las preparaciones a base de carne de aves de corral pueden comercializarse de tres formas: frescos, congelados o ultracongelados. Esta disposición está actualmente contenida en el punto III de la parte V del anexo VII del Reglamento n.º 1308/2013.

39 — Además, procede señalar que el Reglamento (CE) n.º 1047/2009 del Consejo, de 19 de octubre de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas, en lo que respecta a las normas de comercialización de la carne de aves de corral (DO L 290, p. 1) ha ampliado el ámbito de aplicación de las normas de comercialización para incluir las «preparaciones a base de carne de aves de corral» y los «productos a base de carne de aves de corral».

2. Justificación objetiva

72. Dado que ya ha quedado acreditada la existencia de una diferencia de trato, analizaré a continuación si dicha diferencia de trato está objetivamente justificada.

73. La Comisión ha invocado su potestad discrecional en lo que respecta al logro de los objetivos de la política agrícola común. En efecto, como ya se ha indicado en el punto 38 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia ha reconocido en múltiples ocasiones el amplio margen de discrecionalidad que tienen las instituciones de la Unión en cuestiones de agricultura. Por consiguiente, cuando analiza presuntas vulneraciones del principio de no discriminación en el ámbito de la agricultura, el Tribunal de Justicia limita su control a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación. [40]

74. Dicho esto, para que en este ámbito una diferencia de trato no sea discriminatoria, debe estar justificada por *razones objetivas* que no sean *manifiestamente inadecuadas*. [41] Incumbe en particular a la institución autora de la medida de que se trate acreditar la existencia de esos criterios objetivos y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda apreciarlos. [42]

75. Pese a las múltiples preguntas formuladas a la Comisión durante la vista, el hecho es que no están claras las razones objetivas que podrían justificar la introducción de una obligación de etiquetado exclusivamente para la carne fresca de aves de corral, pero no para otros tipos de carne de aves de corral. La Comisión ha invocado dos potenciales razones: por un lado, la protección de los consumidores como tal y, por otro, la mejora de la protección de los consumidores como objetivo intermedio para lograr la finalidad de incrementar los ingresos de los agricultores.

76. No creo que esos argumentos sean válidos para justificar la desigualdad de trato controvertida en el presente asunto.

77. Aunque una obligación de etiquetado puede considerarse, en sí misma, apropiada para alcanzar un nivel elevado de información de los consumidores, no se han invocado razones objetivas que expliquen por qué esa obligación sólo debe aplicarse a la carne fresca de aves de corral y no también a otro tipo de carne de aves de corral objeto del Reglamento de que se trata.

78. Con carácter general, en el caso de los productos frescos, su carácter perecedero puede justificar hipotéticamente ciertas diferencias en cuanto a la información que debe incluirse en las etiquetas adheridas a los envases de productos de la carne. [43] Sin embargo, no se ha aducido que existan características particulares para justificar los diferentes requisitos de etiquetado en lo que respecta a la indicación del *precio*. [44] Más bien al contrario: en la vista la recurrente y el Estado Libre de Sajonia confirmaron que las supuestas características específicas de la carne fresca de aves de corral relativas a su conservación, transporte, sacrificio, corte, comercialización y tamaño no afectan a la fabricación de envases de pesos estándar. En todo caso, esas características específicas, de existir, no sólo serían propias a la carne fresca de aves de corral sino también a las demás carnes de aves de corral no sujetas a la obligación de etiquetado.

40 — Véanse, entre otras, las sentencias Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), apartado 43, y AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 80.

41 — Por ejemplo, sentencias Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 58, y Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), apartado 44 y ss.

42 — Véanse, en ese sentido, las sentencias Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 78, y Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 48 y jurisprudencia citada.

43 — Por ejemplo, conforme establece el Reglamento n.º 1169/2011, citado en la nota 5.

44 — Por lo tanto, el presente asunto difiere de, por ejemplo, los asuntos Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128), apartado 51 y ss., y Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447), apartado 73.

79. Asimismo, la Comisión ha señalado que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 98/6 reduce las diferencias entre regímenes legales aplicables a la carne de aves de corral y a otros tipos de carne, dado que dicha disposición impone, en particular en lo que respecta a los productos de pesos no estándar, la obligación de indicar el precio en el envase. La Comisión afirma que el hecho de que exista ese régimen general no debe entrañar que el nivel de protección en el sector de la carne de aves de corral deba reducirse. En la misma línea argumentativa, el Estado Libre de Sajonia también sostiene que la aplicación del principio de no discriminación no debería llevar aparejado que la protección se sitúe en el nivel más bajo, refiriéndose, por analogía, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la policía sanitaria. [45]

80. En mi opinión, esos argumentos tampoco ofrecen una justificación válida para la diferencia de trato.

81. En primer lugar, el argumento de la Comisión de que la diferencia de trato queda «reducida» por la existencia de la obligación general establecida en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 98/6 carece de pertinencia. Para empezar, ello no justifica en modo alguno la diferencia de trato «restante» y, desde luego, no permite justificar la propia diferencia de trato en sí.

82. En segundo lugar, procede distinguir este asunto del asunto ABNA y otros, citado por el Estado Libre de Sajonia. En el asunto ABNA y otros, el Tribunal de Justicia analizó la compatibilidad de un requisito establecido en la Directiva 2002/2/CE [46] con el principio de no discriminación, a saber, que los fabricantes de piensos compuestos estuvieran sujetos a un régimen de información que no se imponía a los productores de alimentos para el consumo humano. En ese contexto, el Tribunal de Justicia declaró que el hecho de que medidas tan restrictivas también pudieran estar justificadas en otros sectores aún no regulados, no era razón suficiente para considerar que las medidas en cuestión no fueran legítimas por tener carácter discriminatorio. El Tribunal de Justicia observó que «la tesis contraria tendría como consecuencia que el nivel de protección de la salud pública se alinease con la normativa existente menos protectora». [47]

83. La situación en el presente asunto difiere claramente de la del asunto ABNA y otros. En primer lugar, ese asunto no versaba sobre el distinto trato dispensado a productos cubiertos por una organización común de mercados en el ámbito de la política agrícola común. En cambio, la Directiva 2002/2 estaba basada en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b) [actualmente artículo 168 TFUE, apartado 4, letra b)], base jurídica relacionada con la adopción de medidas para garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana. A diferencia de lo que sucedía en el asunto ABNA y otros, la obligación de etiquetado de que se trata en el presente procedimiento establece una diferencia de trato para productos agrícolas que pertenecen al mismo sector, a saber, el de la carne de aves de corral, según se define en el Reglamento n.º 1234/2007 y se aplica en el Reglamento n.º 543/2008. En segundo lugar, como observó el Abogado General en ese asunto, las normas más restrictivas aplicables a los piensos compuestos podían tener una justificación objetiva en la estrecha relación entre el sector de los piensos compuestos y las crisis de la encefalopatía espongiforme y de la dioxina, con las que la adopción de la Directiva 2002/2 guarda relación. [48]

45 — Sentencia ABNA y otros (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, EU:C:2005:741), apartado 65.

46 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE del Consejo relativa a la circulación de los piensos compuestos y por la que se deroga la Directiva 91/357/CEE de la Comisión (DO L 63, p. 23).

47 — Sentencia ABNA y otros (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, EU:C:2005:741), apartado 65.

48 — Conclusiones del Abogado General Tizzano en el asunto ABNA y otros (C-453/03, EU:C:2005:202), punto 138.

84. La segunda parte del potencial motivo de justificación invocado por la Comisión se refiere a la protección de los consumidores, si bien en este caso, no como una finalidad en sí misma, sino como mecanismo para lograr el objetivo final de incrementar los ingresos de los agricultores. Esta alegación se articula del modo siguiente: al facilitar información adicional a los consumidores, la información sobre el precio en el envase genera mayor confianza de éstos en el producto. Una mayor confianza de los consumidores incrementa las ventas, lo cual aumenta eventualmente los ingresos de los agricultores.

85. Este argumento no es convincente. Es de sentido común considerar que la recurrente y otros comerciantes también tienen interés en incrementar esas ventas. No obstante, como expone la recurrente de forma detallada, los costes adicionales vinculados a la obligación de etiquetado pueden generar mayores cargas para los comerciantes cuando estos quieran practicar ajustes a sus precios o adoptar medidas promocionales con respecto a la carne fresca de aves de corral, lo cual desincentiva la venta de ese producto concreto. Por lo tanto, es difícil comprender como una obligación de etiquetado adicional puede contribuir a incrementar las ventas en ese sentido.

86. No obstante, dejando a un lado toda especulación sobre la realidad social y las percepciones de los consumidores, y aun admitiendo que la obligación de etiquetado contribuye a aumentar los ingresos de los agricultores, la Comisión tampoco ha logrado aportar ninguna justificación objetiva que explique por qué esa medida debe limitarse a la carne fresca de aves de corral y no a otro tipo de carne de aves de corral.

87. Por tanto, en mi opinión, ni el primer ni el segundo motivo invocados por la Comisión constituyen una justificación objetiva para los distintos requisitos de etiquetado en el sector de la carne de aves de corral.

88. Por último, la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la licitud de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en la que se adoptó el acto.[49] En la vista, la Comisión mencionó que si a día de hoy tuviera que adoptar normas análogas, quizás su contenido habría sido distinto. Pues bien, se alegó que parte de la potestad discrecional de la Comisión también tiene una dimensión histórica: debe permitirse a la Comisión realizar cambios de forma gradual. En este contexto, no es tarea del Tribunal de Justicia intervenir y comenzar a anular dichas disposiciones.

89. Frente a este argumento cabe replicar de dos formas: una más concreta y adaptada al asunto y otra más general y constitucional. Concretamente en lo que respecta al presente asunto, baste señalar que la obligación de etiquetado, inicialmente introducida por el artículo 5, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1906/90,[50] fue nuevamente incluida en el Reglamento de que se trata, adoptado en el año 2008. Por tanto, en cierto sentido, cabe considerar que el legislador volvió a adoptar la misma decisión normativa que en 2008. No se ha aportado al Tribunal de Justicia ningún elemento que apunte a que, en ese momento, existía algún motivo técnico u otra razón objetiva que justificase la diferencia de trato controvertida en el litigio principal.

90. Desde un punto de vista más general, en mi opinión, la amplia potestad discrecional que tienen las instituciones de la Unión en determinados ámbitos no puede entenderse como un «cheque en blanco» temporal ilimitado, en el sentido de que las decisiones normativas pasadas sobre las organizaciones de mercados deban considerarse una justificación permanente y suficiente para que éstas sigan aplicándose en un contexto social y de mercado considerablemente cambiado. Metafóricamente

49 — Véase, por ejemplo, la sentencia Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531), apartado 45 y jurisprudencia citada.

50 — Procede señalar que la Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por la que se establecen normas de comercialización aplicables a la carne de aves de corral [COM(89) 580 final] establecía la obligación de etiquetado en su artículo 5, apartado 3, para la «carne de ave de corral ya envasada» en general. Las únicas obligaciones concretas en materia de etiquetado de la carne fresca de aves de corral guardaban relación con la fecha límite de consumo.

hablando, el legislador, como el guardabosques, debe cuidar periódicamente del estado del bosque normativo. No sólo debe seguir plantando árboles nuevos, sino que, periódicamente, debe limpiar el bosque y talar la madera muerta. Si no lo hace, no puede sorprenderse de que alguien más se vea obligado a hacerlo.

91. Por estos motivos, aun reconociendo el amplio margen de apreciación de la Comisión y realizando un control mínimo, me veo obligado a concluir que la Comisión no ha aportado criterios objetivos que permitan justificar la diferencia de trato en lo que respecta a los requisitos de etiquetado de los distintos tipos de carne de aves de corral.

92. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la segunda cuestión prejudicial: El artículo 5, apartado 4, letra b), de la Reglamento n.º 543/2008 es nulo, en la medida en que establece una discriminación entre distintos tipos de carne de aves de corral, contraviniendo así el artículo 40 TFUE, apartado 2.

IV. **Conclusión**

93. A la luz de las anteriores consideraciones propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo al Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de la Contencioso-Administrativo de Sajonia):

«1) Del examen de la primera cuestión prejudicial planteada no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento (CE) n.º 543/2008 del Consejo, de 16 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, en lo que atañe a la comercialización de carne de aves de corral, a la luz del artículo 16 de la Carta.

2) El artículo 5, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 543/2008 es nulo, en la medida en que establece una discriminación entre distintos tipos de carne de aves de corral, contraviniendo así el artículo 40 TFUE, apartado 2.»