CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN
presentadas el 17 de abril de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Según el artículo 1 de la Ley francesa de 29 de junio de 1934 sobre la protección de los productos lácteos (JORF de 1.7.1934: «Se prohíbe fabricar [...], vender, importar [...]

3) un producto que, con la denominación de "leche en polvo", "leche concentrada" seguida o no de un calificativo, o con otra denominación de fantasía, tenga el aspecto de leche en polvo o leche concentrada, destinado a los mismos usos y que no provenga exclusivamente de la concentración o de la desecación de la leche o de la leche desnatada, azucarada o no, estando especialmente prohibida la adición de materias grasas extrañas» *(traducción no oficial).*

La Comisión afirma que el efecto de esta disposición es prohibir la importación a Francia de cualquier producto destinado a sustituir la leche en polvo y la leche concentrada, pero compuesto de sustancias diferentes, cualquiera que sea la denominación comercial de dicho producto. Por consiguiente, solicita que el Tribunal de Justicia decida que Francia, al aplicar y mantener dichas disposiciones, infringe el artículo 30 del Tratado.

Francia no niega que tal disposición equivalga a la prohibición absoluta de importar dichos productos, pero afirma que la prohibición se justifica por estos tres motivos: a) la protección de la salud pública; b) la protección del consumidor contra todo engaño; y c) evitar que se pongan obstáculos a la aplicación del artículo 39 del Tratado CEE.

No cabe duda de que, *prima facie*, esta disposición entra en el campo de aplicación del artículo 30, por tratarse de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, tal como se definió en el asunto 8/74, Procureur du Roi contra Dassonville (Rec. 1974, p. 837, y en especial 852), por más que sea aplicable por igual a los productos nacionales y a los importados (asunto 120/78, «Cassis de Dijon», Rec. 1979, p. 649).

Francia, en apoyo de su tesis de que esta disposición se justifica por razones de salud pública, alega a la vez el artículo 36 del Tratado y el artículo 15 de la Directiva 79/112/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicación de los productos alimenticios destinados al consumidor final, así como a su publicidad (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162), que autoriza a los Estados miembros a prohibir, por razones de protección de la salud pública, el comercio de los productos alimenticios que por lo demás se ajusten a las reglas establecidas por la Directiva. El argumento se articula en tres partes. En primer lugar, según el Gobierno francés, los sucedáneos de la leche fabricados a partir de productos vegetales tienen menos valor nutritivo que la leche. Por ejemplo, contienen cantidades inferiores de proteínas, determinados minerales y vitaminas. La Comisión así lo admite respecto a algunos productos

* Traducido del inglés.

de base, como el aceite de coco o de palma, pero lo niega respecto a otros como la soja. A partir de los datos, en mi opinión, no se puede decir que todos los productos de los que se obtienen los sucedáneos sean de calidad inferior necesariamente. No me parece, en todo caso, que el simple hecho de que un producto sea mejor que otro debe justificar necesariamente la exclusión total del segundo. El Gobierno francés alega, en segundo lugar, que estos productos son o pueden ser de hecho nocivos para la salud. No hay duda de que existe una polémica en la que intervienen médicos y científicos sobre las excelencias respectivas de las grasas vegetales y animales y sobre sus efectos, por ejemplo, sobre el colesterol y las enfermedades del corazón. No creo que este argumento haya de aceptarse, incluso si, como ha sido alegado, la dieta de los franceses tiene ya un excesivo nivel de grasas, que incrementaría el consumo de sucedáneos de leche. Si esto constituyera un argumento válido, es difícil apreciar por qué no hay una prohibición idéntica de la margarina u otros productos de origen vegetal. En tercer lugar, dice el Gobierno francés que los referidos productos presentan especiales carencias para determinados grupos que necesitan consumir leche, como los niños, los viejos o las mujeres encinta. Bien puede ser así, pero no debe ello entrañar una prohibición absoluta para todo el mundo, por más que ello obligue a estas personas a desplegar un especial cuidado para asegurarse de que lo que compran es verdaderamente leche.

El segundo argumento propuesto es que, si no se prohíben estos productos, el consumidor nunca sabrá lo que compra. Está claro que, cuando los sucedáneos de leche en polvo se venden directamente al consumidor y por separado en una tienda, no hay problema. Un etiquetado explícito, que exige en cualquier caso la Directiva 79/112/CEE, constituye una protección adecuada. Mayor dificultad hay cuando el polvo se disuelve en una bebida compuesta servida por una máquina de distribución automática, caso en el que el comprador del polvo no es el consumidor final. Sin embargo, a mi parecer, no hay aquí un problema insuperable. El producto de base vendido al minorista puede llevar una etiqueta de forma que él sepa lo que compra y nada impide que un Estado miembro exija que en las máquinas de distribución se indique si despachan leche o un producto substitutivo. La demandada, sin embargo, afirma que los problemas son mayores en las cantinas y restaurantes, donde los sucedáneos en polvo pueden usarse para el café y el té y para preparar otros platos. Se trata obviamente de un problema mucho más amplio que el relacionado con la leche: el consumidor no puede saber, a menos que lo pregunte, si lo que come ha sido endulzado con azúcar o sacarina, preparado con mantequilla o con margarina de origen vegetal, subrayado su sabor con productos naturales o artificales. Si ello le importa, por el sabor o la salud, puede preguntarlo. Si le importa a los Estados miembros, pueden establecer normas exigiendo que restaurantes y cantinas den clara información sobre los productos que emplean. Esta posibilidad la brinda el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva, pero es independiente de la misma.

Es evidente que un Estado miembro puede prohibir el empleo de denominaciones engañosas que, en este caso, sugirieran por ejemplo que el polvo es un producto lácteo cuando no lo es o que tiene las propiedades nutritivas de la leche siendo así que no las tiene. Ello me parece una protección suficiente y no tiene justificación una prohibición absoluta que se base en este motivo.

El Gobierno francés, sin embargo, afirma que el etiquetado no es suficiente por otra razón. En realidad el consumidor no tiene elección. Los sucedáneos son más baratos; si los márgenes de ganancia del minorista o del intermediario son más elevados, todas las máquinas de distribución automática y todas las cantinas utilizarán sustitutivo en polvo. Pero éste es un argumento de doble filo. Si la posibilidad de elegir es el criterio determinante, la persona que quiera un sucedáneo de origen vegetal no puede conseguirlo hoy en día en Francia, de forma que, por la misma razón, debería importarse. Una vez más me parece que el consumidor es quién tiene que decidir. Si él quiere únicamente leche, la pedirá en el restaurante y no se servirá café con leche en una máquina donde se emplee sucedáneo de leche. Tiene que decidir entre pagar menos o conseguir el producto que realmente quiere. Si la demanda de leche es tan importante como se asegura, las prácticas comerciales se modificarán. Sólo en el caso de que se probara que el uso de sucedáneos es nocivo para la salud podría estar justificada esta prohibición por motivos de elección. Pero aquí no se ha probado.

El Gobierno francés, por último, alega que la Comunidad tiene enormes excedentes de leche y de leche en polvo. Admitir sustitutivos vegetales va contra la política agraria común, toda vez que un gran porcentaje de los sucedáneos vegetales viene de fuera de la Comunidad. Ello supone también una carga para el presupuesto de la Comunidad. Responde la Comisión que en la actualidad la Comunidad produce una cantidad creciente de semillas oleaginosas y que la cantidad vendida de sucedáneo en polvo es tan pequeña que no puede tener un efecto apreciable en las existencias de leche.

En mi opinión, la cuestión de si una prohibición de importar y vender un producto infringe o no el artículo 30 no puede depender de que, en un período determinado, la Comunidad tenga un excedente o un déficit de otro producto. En todo caso es de la competencia de la Comunidad y no de los Estados miembros decidir el problema como parte de la política agraria común.

Por todo ello, a mi parecer, lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley francesa de 29 de junio de 1934 sobre la protección de los productos lácteos, en la medida en que prohíbe la venta o importación de productos que tengan la apariencia de leche en polvo o de leche concentrada, dedicados a los mismos usos y que no procedan exclusivamente del desecado o del concentrado de la leche o de la leche desnatada, cualquiera que sea su denominación (distinta de la que indique que aquel producto es leche o que es un derivado de la leche) constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación y está prohibido por el artículo 30 del Tratado CEE.

En mi opinión, la República Francesa debe ser condenada a pagar las costas de la Comisión en este procedimiento.