CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI presentadas el 25 de octubre de 1984 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Este asunto prejudicial se refiere a la normativa comunitaria en materia de política agraria y, en particular, al Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1968, L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146). En sustancia, se pide al Tribunal de Justicia que determine si los Estados miembros conservan competencias residuales –y cuáles– cuando las Instituciones comunitarias hayan creado una organización común de mercados en un sector determinado de productos. Hay que decir a continuación que el asunto presenta dificultades considerables. En efecto, las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente plantea problemas jurídicos que el Tribunal de Justicia no ha aclarado del todo y que, lo que es más importante, se refieren no a disposiciones nacionales específicas, sino a todo el ordenamiento interno neerlandés relativo a la producción y al comercio de quesos.

Procedo a resumir los hechos. La sociedad de responsabilidad limitada Jongeneel Kaas BV, con domicilio social en Bodegraven, Países Bajos, y catorce sociedades más, domiciliadas también en los Países Bajos, han demandado al Estado neerlandés y a un organismo que controla la producción de leche (Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole; en lo sucesivo, «COZ») ante el Arrondissementsrechtbank de La Haya. Su demanda trata de conseguir una declaración de ineficacia o por lo menos la suspensión provisional de diferentes normas nacionales, legislativas y reglamentarias, relativas a la calidad de los productos lácteos y a los controles que se efectúen sobre ellos. Las sociedades demandantes –todas ellas empresas que exportan o practican de una u otra manera el comercio de quesos y de productos lácteos en general fabricados en los Países Bajos– han sostenido efectivamente que dichas normas infringen el Derecho comunitario y perjudican sus intereses como operadores económicos. Mediante una resolución de 14 de septiembre de 1982, el Presidente del órgano jurisdiccional *a quo* suspendió el procedimiento y planteó a este Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE:

* Lengua original: italiano.

«a) ¿Debe interpretarse el citado Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sentido de que impide que un Estado miembro como los Países Bajos adopte, unilateralmente, para promocionar la venta de quesos y de productos a base de queso, una normativa relativa a la calidad de estos productos, como la que se contiene en la normativa de que se trata (véanse los apartados 2, 3 y 4 *supra*)?

b) En el caso de respuesta negativa a la cuestión a), ¿deben interpretarse el artículo 30 o el artículo 34 del Tratado CEE en el sentido de que impiden que un Estado miembro como los Países Bajos adopte unilateralmente, para promocionar la venta de queso y de productos a base de queso, una normativa relativa a la calidad de estos productos, como la que se contiene en la normativa de que se trata (véanse los apartados 2, 3 y 4 *supra*)?

c) En caso de respuesta negativa a la cuestión b), ¿deben interpretarse el Reglamento mencionado en a) o los artículos mencionados en b) en el sentido de que impiden que un Estado miembro como los Países Bajos adopte una normativa a tenor de la cual la preparación industrial de productos a base de queso se autoriza únicamente a quienes están afiliados a un organismo de control, como dispone el artículo 12 del Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten?

d) ¿Tienen efecto directo en un litigio como el de autos los principios generales del Derecho, especialmente el «principio de proporcionalidad» invocado por los demandantes?»

2. Para comprender los términos de este asunto es indispensable examinar en sus elementos esenciales las disposiciones internas neerlandesas que, según las sociedades demandantes, son contrarias al Derecho comunitario y, por consiguiente, inaplicables respecto a ellas mismas. Advierto que se trata de un sistema muy complejo, en parte porque se compone de cuatro niveles jerárquicamente ordenados, y en parte porque los contenidos normativos de cada nivel se superponen y se cruzan. No es nada fácil resumirlo con claridad.

En la cúspide de la pirámide se encuentra la Ley de 8 de abril de 1971 sobre la calidad de los productos agrícolas (Landbouwkwaliteitswet, Stbl. 1971, 5761, 371). Esta Ley renovó por completo una normativa contenida hasta entonces en una Ley de 1938 (Landbouwuitvoerwet, Stbl 600), que autorizaba al Gobierno a regular la calidad de determinados productos de la agricultura y la pesca destinados a la exportación. La Ley de 1971 dedica a nuestro tema un considerando en el que declara que «para promocionar la venta es de desear que se establezca una normativa general sobre la calidad de los productos de la agricultura y de la pesca». Ahora bien, en el sector de los productos lácteos, la normativa prevista de este modo se concretó en cuatro fuentes subordinadas: a) el Real Decreto de 2 de diciembre de 1981 y b) la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1981, relativos uno y otra a la calidad de los productos lácteos; c) y d) dos

Reglamentos relativos al control de los mismos productos y a los aspectos fiscales, adoptados por el COZ y aprobados por sendas Ordenes Ministeriales de 2 y 15 de junio de 1982.

El Real Decreto de 2 de diciembre de 1981, que ocupa el segundo nivel de la pirámide, contiene una serie de disposiciones sobre la preparación de los productos a base de queso. Trata de sustituir las normas hasta entonces en vigor (en particular, las fundadas en la Kaasmerkenwet de 1911 y sobre la Landbouwuitvoerwet de 1938) y el marco normativo que para ello traza se articula conforme a dos líneas directrices: determinadas disposiciones definen las condiciones de calidad mínima que deben poseer los productos lácteos fabricados en los Países Bajos; otras establecen un doble régimen de control.

Los artículos 3 a 6 se incluyen en el primer grupo. El artículo 3 dispone que «los productos a base de queso deben tener el color, el aroma, el gusto y la consistencia específica de su variedad (apartado 1). El artículo 4 indica los criterios a los que debe responder el embalaje de estos productos. El artículo 6, que constituye el centro de la nueva normativa, determina el contenido de las normas de ejecución cuya adopción se confía a la competencia ministerial. En particular se determina que dichas normas regulen: a) el origen, la forma, la terminación, las dimensiones y el peso de los productos lácteos, las características de los establecimientos industriales y de los medios de transporte de las materias primas y los aditivos utilizables, las modalidades de preparación y de transformación, el empleo de máquinas, utensilios y aparatos, la calidad y los modos de empleo de los materiales de embalaje; b) los diferentes tipos en los que deben clasificarse los productos lácteos; c) las normas que se han de seguir en el proceso de transformación de las materias primas que deben entrar en la composición de estos mismos productos. Se trata de indicaciones que, aplicadas y ampliadas de modo muy analítico en las disposiciones ministeriales (¡el Decreto de 18 de diciembre de 1981 tiene más de 172 artículos!), han tenido una influencia considerable en los intereses de las empresas que actúan en el sector y que dieron origen al asunto principal.

Las disposiciones del segundo grupo, es decir, las relativas a los controles, se contienen fundamentalmente en los artículos 10 a 14. El artículo 10 establece la creación de un órgano *ad hoc*, el COZ, ya mencionado, cuya misión es comprobar la observancia de las normas de calidad por los fabricantes y por los comerciantes de productos lácteos; por su parte, éstos deben ser miembros del mismo (artículo 12) si quieren trabajar a escala industrial. Pero también puede considerarse que los artículos 8 y 9 que se refieren a los controles, al menos desde un punto de vista diferente. En efecto, permiten aplicar a los productos lácteos el sistema que ya está en vigor en los demás sectores de productos y autorizan para que se definan mediante Orden Ministerial las marcas (de fábrica), los signos y los documentos de control válidos para las variedades de queso identificadas según los criterios del mencionado artículo 6. Es obvio que todo producto para el que se utilice una marca deba reunir

los requisitos específicos correspondientes (véase el apartado 1 del artículo 9).

Las disposiciones contenidas en los tres grupos de normas que he mencionado son de carácter imperativo. Así resulta del artículo 2, que prohíbe:

a) fabricar profesionalmente productos lácteos sin observar las normas relativas a la preparación contempladas en el apartado 1 del artículo 6 o en establecimientos que no reúnan las características exigidas por el mismo artículo [letra a) del apartado 1];

b) transportar dichos productos sin observar las indicaciones de la letra b) del apartado 6 del artículo 6;

c) comercializarlos, sin cumplir los artículos 3, 4, 5 y las letras a) y b) del apartado 6 del artículo 6.

Como ya he dicho, las disposiciones del Real Decreto de 2 de diciembre de 1981, que dan ejecución a las de la Landbouwkwaliteitswet, constituyen a su vez la base que legitima las normas más detalladas. Estas se recogen en la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1981. Esta última se refiere también a la calidad de los productos lácteos y regula, en particular, las materias primas que se utilizan para la fabricación de quesos (artículos 3-10), las marcas de los quesos nacionales (artículos 11-17), el queso industrial (artículos 18-83), el queso de granja (artículos 84-100), el queso blanco, incluido el tipo fabricado añadiendo alimentos y bebidas (artículos 101-116), el queso en polvo y los quesos fundidos en polvo (artículos 137-152). La reexportación de productos a base de queso fabricados fuera de los Países Bajos (artículo 166). Se trata de normas muy minuciosas que suponen sensibles innovaciones respecto al régimen anterior.

Por último –estamos en el cuarto nivel– los Reglamentos adoptados por el COZ. El primero, aprobado por Orden Ministerial de 2 de junio de 1982, tiene por objeto las modalidades de control encaminadas a garantizar la observancia de las normas que acabo de recordar. El segundo fue aprobado por la Orden de 15 de junio de 1982: los empresarios miembros de dicho organismo (es decir, de hecho, todos los empresarios del sector) quedan sujetos, por medio de estas normas, a exacciones proporcionales al volumen de producción y destinadas a cubrir los gastos inherentes a las operaciones de control.

3. Este es el sistema neerlandés. Desde el punto de vista comunitario, hay que tener en cuenta evidentemente los artículos 30 y 34 del Tratado, pero también el Reglamento nº 804/68. Sus normas indican los instrumentos de la política agrícola común que esta organización implica para alcanzar los objetivos señalados por el artículo 39 del Tratado.

Daré algunos ejemplos: la fijación cada año de los precios de intervención para los quesos Grana-Padano y Parmigiano-Reg-

giano (letra e) del apartado 1 del artículo 5); el establecimiento del precio de umbral (artículo 4) y de exacciones (artículo 14); la concesión de ayudas para el almacenamiento privado (apartado 3 del artículo 8); las medidas de intervención específicas que se podrán tomar para los quesos conservables (apartado 1 del artículo 9); la introducción de medidas de intervención distintas cuando se produzcan o puedan producirse excedentes (artículo 12); el empleo obligatorio de certificados de importación o de exportación en los intercambios con países terceros (artículo 13); el pago de restituciones con ocasión de la exportación hacia estos mismos países (apartado 1 del artículo 17); un régimen de tráfico de perfeccionamiento activo que se podrá excluir total o parcialmente (artículo 18); una normativa de la libre circulación de los intercambios con países terceros (artículo 18) e intracomunitarios (artículo 22); la facultad de tomar medidas precautorias (artículo 21).

4. Las dos primeras cuestiones indicadas en las letras a) y b) tratan de determinar si las normas neerlandesas que he tratado de resumir antes son compatibles con el Derecho comunitario. El órgano jurisdiccional remitente desea saber, sobre todo, si son contrarias al Reglamento nº 804/68 y, en caso de respuesta negativa, si infringen los artículos 30 y 34 del Tratado. Sobretodo en la cuestión a) se define con extrema puntualidad el sistema interno, como si el órgano jurisdiccional nos pidiera que lo apreciáramos en sí y por sí; este Tribunal de Justicia sólo puede responder a esta invitación, si es que existe, señalando una causa de inadmisión. En efecto, estamos ante una petición fundada en el artículo 177 y no ante un recurso directo de la Comisión contra los Países Bajos (lo que sin embargo ha podido parecer en determinados momentos de las fases escrita y oral del procedimiento), por violación del Tratado y del Derecho derivado.

Pero una vez dicho esto, no puedo ocultar, por guardar las formas, que, aunque sólo fuere por la amplitud y extrema complejidad de la normativa nacional a la que se refieren estas cuestiones, el presente es un asunto prejudicial muy *sui generis*. Se pretende en suma que procedamos a una apreciación de fondo de la legislación neerlandesa o por lo menos de sus líneas directrices. Por el contrario, no será preciso proceder a un examen minucioso de las diferentes disposiciones y en particular de las que reflejan las normas generales, limitándose a aplicar un aspecto u otro de las mismas.

5. Por consiguiente, según las empresas demandantes, los elementos de la normativa nacional que están en contradicción con el Reglamento nº 804/68 son sobre todo tres: las normas que limitan la producción a determinados tipos de queso; las que determinan de manera rígida las características cualitativas de dichos tipos y las que regulan su proceso de maduración, embalaje y transporte, estableciendo otras restricciones importantes de la libertad de los fabricantes y de los comerciantes neerlandeses.

Me detendré en seguida en estos aspectos de la normativa. En efecto, antes de analizarlos es oportuno decir de antemano –y más tarde se verá la utilidad de este dato– que

no se refieren a los quesos importados de otros países miembros. El Real Decreto de 1981 lo afirma explícitamente: las prohibiciones de producir y de comercializar que establece –leemos en el apartado 4 del artículo 2– «no se aplican a los productos bajo régimen de aduanas», según la Ley general sobre aduanas y contribuciones especiales, a condición de que «no estén sujetos al régimen de transformación activa al que se refiere la Directiva del Consejo [...] nº 69/73, de 4 de marzo de 1969 [...] tal como ha sido o sea modificada».

Volvamos a las imputaciones de las demandantes. Los hechos a los que se refieren son indiscutibles. El artículo 6 del Real Decreto y las normas correspondientes de la disposición dictada para su aplicación prohíben fabricar quesos que hasta 1981 se permitía fabricar, como el tipo dietético pobre en sal, como el Gouda con grandes agujeros del tipo Emmental, como el «brosse Kaas». De ello deriva un grave perjuicio para las empresas de los Países Bajos, a las que se prohíbe fabricar quesos que se fabrican libremente en otros Estados miembros (por ejemplo, los tipos italianos fabricados en Bélgica) y por consiguiente no pueden desarrollarse introduciendo en el mercado productos demandados por los consumidores.

Más aún, la prohibición de fabricar determinados tipos de quesos se junta a la de modificar, incluso escasamente, la composición y el proceso de fabricación de los tipos autorizados. Tal es el caso del Cheddar: en los Países Bajos, su tasa de humedad no puede ser superior al 38 %, mientras que en Gran Bretaña puede alcanzar el 39 %. La consecuencia es un aumento de costes para el fabricante neerlandés, que tiene que añadir a su Cheddar 1 % de materias grasas. Y para concluir, las obligaciones en materia de maduración y de transporte. Al imponer que el queso permanezca en territorio neerlandés hasta que haya alcanzado su maduración, el artículo 64 de la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1981 impide, de nuevo en perjuicio de las empresas, su rápido envío y pronta comercialización en otros Estados miembros.

En suma, no existe ninguna duda sobre el carácter incisivo o, puede también decirse, sobre el carácter «gravoso» del sistema. Pero estas características ¿bastan para hacerlo incompatible con el Derecho comunitario? Las demandantes están seguras de ello. Quieren ante todo persuadir al Tribunal de Justicia de que la incompatibilidad es absoluta y deriva de los principios generales. Hay sectores –observa su defensa– en los que el establecimiento de un mercado común y la concesión a las instancias comunitarias de medios de acción para poner en práctica un sistema integrado han retirado definitivamente a los Estados miembros toda facultad de intervención. La política agrícola en general y el mercado común de los productos lácteos en particular constituyen un ejemplo principal. Los Estados miembros no pueden inmiscuirse en ello y menos aún en presencia de una normativa comunitaria del sector.

Pero no es posible aceptar esta tesis, incluso en la versión menos radical que propone esta última reserva. Lo demuestran precisa-

mente las sentencias que las demandantes alegan para fundamentarla. De este modo, las sentencias de 18 de mayo de 1977, Van den Hazel (asunto 111/76, Rec. p. 901); de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board (asunto 83/78,↔ Rec. p. 2347), y de 26 de junio de 1979, Pigs and Bacon Commission (asunto 177/78,↔ Rec. p. 2161) afirman que, cuando la Comunidad se sirve del artículo 40 para establecer en un determinado sector una organización común de mercados, los Estados miembros deben abstenerse de medidas que establezcan excepciones a la normativa correspondiente o que puedan perjudicar sus efectos. En suma, no es verdad que se prohíba a las autoridades nacionales intervenir en la normativa de un mercado si ya lo han hecho las autoridades comunitarias. La verdad es lo contrario: pueden intervenir a condición de seguir una línea que no esté en contradicción con la normativa establecida por estas últimas.

La Comisión no es tan rígida. El documento que avanza su defensa, aunque sea con cierta ambigüedad, puede resumirse de este modo. Los objetivos propuestos por el artículo 39 deben perseguirse con los instrumentos propios de la política agrícola que prevé el Tratado; se excluye por consiguiente –o, como lo afirma el apartado 3 del artículo 43, es por completo excepcional y está sujeto a rigurosos requisitos– que los Estados puedan organizar unilateralmente el mercado en uno u otro sector. Ahora bien, desde este punto de vista, la normativa neerlandesa es inatacable. En efecto, incluso el más severo de sus críticos no se permitiría afirmar que ha creado una auténtica organización de mercado para los productos lácteos o, en otros términos, que las autoridades de los Países Bajos han sustituido a las instancias comunitarias en el sector que entra en la exclusiva competencia de éstas.

Creo que la premisa de la que parte este razonamiento es exacta. Reconocer a los Estados la facultad de establecer organizaciones de mercado donde existan medidas comunitarias orientadas a la misma fijación no tendría sentido. Pero es poco realista suponer que un Estado llegue a ello, es decir, que establezca una normativa capaz de superponerse íntegramente a las medidas de la Comunidad. La realidad es diferente y tenemos más de un ejemplo de ello. El Estado adopta medidas que quizá sean incisivas: sin embargo, no hasta el punto de crear una verdadera organización de mercado. Por consiguiente el problema de su conformidad a Derecho se juega por completo en el «no hasta el punto». ¿Hasta dónde se puede ir y desde qué punto ya no se puede? Me parece que éstas son las verdaderas cuestiones que nos plantea la normativa neerlandesa.

6. La Comisión trata de darles una respuesta, pero me temo que con poco éxito. Como hemos visto, rechaza la idea admitida por las demandantes, de que la existencia de una organización común priva a los Estados miembros de toda facultad residual. A su parecer, sin embargo, los Estados encuentran dos límites, es decir, sus normas no podrán: a) tener incidencia sobre el funcionamiento del mercado y b) comprometer el principio de libre acceso al mercado. Ahora bien, me parece que estas afirmaciones son contradictorias. En efecto, prohibir a un

Estado que ejerza sobre el funcionamiento del mercado no es imponerle un límite. Como toda medida, incluso la más modesta, tiene una incidencia de este tipo, esta prohibición equivale a retirar al Estado la posibilidad de intervenir, es decir, a quitarle con una mano la facultad residual que se le había dado con la otra.

Más prudente al principio que las empresas demandantes, la Comisión termina de este modo por compartir sus afirmaciones drásticas y por oponerse consiguientemente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, recuerdo lo que he dicho sobre las sentencias Van den Hazel, Pigs Marketing Board, Pigs and Bacon Commission (y otras resoluciones, aunque fueran más matizadas y menos claras, que podrían ser citadas en sentido análogo: sentencias de 29 de marzo de 1979, Comisión/Reino Unido, 231/78, Rec. p. 1447; de 29 de junio de 1978, Dechmann, 154/77, Rec. p. 1573; de 6 de noviembre de 1979, Toffoli, 10/79, Rec. p. 3301, y de 18 de octubre de 1979, Buys, 5/79, Rec. p. 3203). En principio, los Estados miembros no son libres para adoptar medidas de intervención cuando existe una organización común dotada de competencias adecuadas y específicas, pero el principio no es absoluto y deja un margen de maniobra. Una medida nacional es conforme a Derecho si no constituye una excepción al ordenamiento comunitario, si no causa perjuicio a la gestión del mercado, si no compromete la realización de sus objetivos.

En esta materia me parece que las palabras clave son excepción y perjuicio. No se trata, pues, de preguntarse si la intervención del Estado surte efecto sobre la producción y los intercambios; la cuestión es saber si su efecto –porque tendrá de todos modos un efecto– está en contradicción con los objetivos de la organización común o pone obstáculos a su realización. En otros términos, lejos de trazar una frontera entre la competencia de las instancias comunitarias y las que incumben a las autoridades nacionales –como sugiere la Comisión– la investigación a la que nos invita el Tribunal de Justicia pretende comprobar caso por caso el grado de peligro que la medida interna reviste para el interés comunitario.

Nulla quaestio por el contrario, en lo relativo al otro límite que la Comisión cree que debe poner a las intervenciones del Estado. Las organizaciones comunes –afirma– se basan en el principio del mercado abierto, en el sentido de que todo fabricante debe poder tener acceso a él; los Estados no pueden restringir esta libertad. La observación es exacta y está confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la citada sentencia Pigs and Bacon Commission, sobre todo los apartados 57 y 58). No se trata de un azar, añado yo. En efecto, al formularla, la Comisión desplaza su razonamiento del plano formal (y estéril) de la competencia al sustancial de los efectos que la intervención produce en el funcionamiento del mercado, que es el plano elegido por el Tribunal de Justicia.

Para terminar diré, pues, que hay incompatibilidad entre normativas nacionales y Derecho comunitario siempre que las primeras perjudiquen la gestión y los objetivos de la

organización común y que semejante perjuicio es *in re ipsa* cuando limitan el acceso de los operadores al mercado o su derecho a producir, importar y exportar. Veré ahora si la normativa neerlandesa presenta estas características.

7. En primer lugar me parece posible destacar que sus aspectos más discutidos son cuatro: la prohibición de producir quesos que no figuran en una lista cerrada y estrecha; la prohibición de modificar, incluso de manera limitada, la composición y el proceso de producción de los quesos indicados en la lista; la normativa de los signos distintivos y de la denominación en la medida en que esté vinculada a las normas reguladoras de la calidad; la adhesión obligatoria de los productores al organismo de control (pero este último punto es objeto de una cuestión aparte que el órgano jurisdiccional remitente plantea en la letra c).

La lista. Como he dicho es estrecha, es decir, que prescinde de innumerables tipos de queso, como los quesos conservables (Emmental, Gruyère), el Provolone y sus subtipos, el Pecorino, etc. –por no citar sino algunos ejemplos de los muchos posibles–. Según la Comisión, esta restricción queda expuesta a tres objeciones: está en contradicción con la política seguida por la organización común en el sector de los productos lácteos, que trata de promocionar la demanda de queso para que el mercado absorba cantidades mayores de productos lácteos; infringe la norma que impone a las organizaciones comunes de mercado no establecer discriminaciones entre los fabricantes de la Comunidad (véase el último párrafo del apartado 3 del artículo 40); compromete el régimen de intervenciones (ayudas al almacenamiento, restituciones) previsto por el Reglamento nº 804/68 y puesto en aplicación por una serie de medidas particulares.

Como es obvio, la defensa del Gobierno neerlandés no está de acuerdo. A su parecer, el hecho de que hasta ahora no se haya definido una normativa comunitaria de los productos lácteos deja a los Estados miembros un margen de intervención. Los Países Bajos lo han utilizado mediante las normas *sub iudice* para garantizar a los consumidores productos de alta calidad y por consiguiente más fáciles de comercializar.

Ahora bien, la premisa de la que parten los Países Bajos es correcta. Es verdad que, pese a los esfuerzos de la Comisión, todavía no se han establecido normas comunitarias relativas a la calidad de los quesos y es, por tanto, verdad que los Estados miembros conservan en esta materia una facultad general de legislar. Sin embargo, también es verdad que, lejos de resolver el problema, estas comprobaciones vuelven a plantearlo tal cual, aunque a un nivel diferente. En efecto, ¿puede llevarse el ejercicio de esta facultad hasta el extremo de reducir de manera drástica los tipos de queso que pueden fabricarse, aunque sea para garantizar, como no cabe duda de que sucede en este caso, una calidad mejor? ¿No se corre el riesgo, de este modo, de reducir la venta de queso neerlandés y de establecer una discriminación entre sus fabricantes y los de los otros Estados miembros? Creo

que estas preguntas deben responderse afirmativamente.

La razón es clara. Como ha puesto de manifiesto la Comisión (véase el anexo 2 del acta presentada el 20 de mayo de 1983), las perspectivas del mercado de los productos lácteos son optimistas. Las exportaciones hacia países terceros van aumentando y, en la Comunidad, el consumo de queso por habitante no hace más que crecer: una circunstancia grata para los gourmets como el que os habla, pero estimulante sobre todo para quien se preocupa de contener los graves excedentes de leche que se registran en nuestro sector. Ante tales datos, sostener que una política que trata de reducir la gama de los quesos que se pueden fabricar para favorecer su venta me parece un contrasentido. Por el contrario, la compromete y, por ello mismo, se opone al funcionamiento de la organización común.

Si añadimos a todos ello que la imputación de establecer una discriminación en perjuicio de los fabricantes neerlandeses es demasiado evidente para que sea preciso demostrarla, resultará indiscutible que las normas relativas a la lista son contrarias al Derecho comunitario. Por ello no me parece necesario examinar de manera analítica las insuficiencias que la Comisión advierte en el mecanismo de las restituciones o en el de las ayudas. Si bien se mira no son sino aspectos diversos del mismo vicio inicial, del que ya hemos hablado lo bastante.

8. Vayamos al segundo aspecto discutido de la normativa *de qua*: la otra restricción que supone para la libertad de los fabricantes la definición minuciosa de los requisitos que deben satisfacer los quesos incluidos en la lista. Como es evidente, las normas correspondientes son también contrarias a Derecho. Lo son, sin embargo, únicamente porque sustentan y hacen más rigurosa una obligación –la lista cerrada y restringida– que ya por sí misma perjudica a un interés comunitario preciso. Si esta obligación no existiera, dichas normas podrían ser objeto de una apreciación distinta. En efecto, a falta de una normativa comunitaria, nada impide suponer que las normas nacionales que pretenden garantizar un alto nivel de calidad de los quesos son conformes a las finalidades y al funcionamiento de la organización común.

9. El tercer aspecto que se pretende ser contrario a Derecho consiste en la obligación de emplear signos distintivos. Según la Comisión, esta exigencia compromete sobre todo las exportaciones hacia los Estados miembros y los países terceros. Pero si se plantea el problema de este modo, es el artículo 34 del Tratado el que se debe considerar y precisamente en esta norma se funda la segunda cuestión. Aquí, por el contrario lo importante es apreciar la compatibilidad de esta obligación con la organización común de mercados.

Desde este punto de vista, la Comisión hace dos observaciones a dicha obligación: en la medida en que constituye un obstáculo para las exportaciones –afirma– la obligación de emplear marcas (de fábrica) o signos tiene una incidencia negativa sobre las ventas y está, pues, en contradicción con

los objetivos de una organización común. Además, añade, el artículo 13 del Reglamento nº 804/68 subordina la exportación a países terceros a la posesión de un título *ad hoc*, excluyendo de este modo que pueda quedar condicionada a la entrega de otros documentos.

No me convencen estas tesis. La segunda porque la exigencia de una licencia de exportación no es, en cuanto tal, vinculante hasta el extremo de impedir que los Estados exijan el empleo de certificados diferentes. La primera, porque la incidencia negativa de las marcas obligatorias sobre las ventas no ha sido demostrada y ciertamente no está *in re ipsa*. Se podría decir otra cosa sobre el sistema de marcas: que, al hacer más rígida la delimitación de los quesos que es posible fabricar, contribuya también a comprometer el funcionamiento de la organización común. Pero entonces debiera repetirse acerca de este sistema lo que ya he señalado respecto a la garantía de calidad. Que sea contrario a Derecho no reside en sus normas: se debe a su capacidad de reforzar el límite –que es ciertamente contrario a Derecho– al que da lugar la previsión de la lista.

Un último problema a propósito de los certificados de exportación. La Orden Ministerial de 13 de junio de 1982 dispone que su entrega está subordinada al pago de un Derecho. Me parece evidente que también esta carga es contraria a Derecho en la medida –que se debe comprobar caso por caso– en que conduce a una contracción de las ventas. Más aún, si no grava por igual los productos comercializados en el interior, deberá considerarse incompatible con el artículo 12 del Tratado (véase la sentencia de 10 de marzo de 1981, Irish Creamery, asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735).

10. La segunda cuestión se refiere a la compatibilidad de normas como las neerlandesas con los artículos 30 y 34. El órgano jurisdiccional remitente la subordina a que la primera cuestión haya recibido una respuesta negativa. Aun con un cierto «distinguo» he sugerido responder a ella por la afirmativa; pero, como mi propuesta pudiera no ser aceptada, juzgo oportuno detenerme también en los problemas que plantea el órgano jurisdiccional señalado en el punto b).

He dicho más arriba (cfr. punto 5) que la legislación neerlandesa no tiene por objeto los quesos importados, con lo que se ha de excluir su contradicción con el artículo 30. La referencia al artículo 34 plantea cuestiones más complejas. En efecto, las normas *de quibus* se aplican a la fabricación y a la comercialización en dicho Estado, en los Estados miembros y en los países terceros, de quesos fabricados en los Países Bajos; procede, pues, preguntarse si constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la exportación. El Gobierno francés lo niega, alegando la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia. Lo que interesa a este Tribunal, subraya, es que no haya discriminación entre el comercio interior de un Estado y su comercio de exportación, de modo que favorezca a los productos nacionales en relación con los de otros países miembros. Por tal razón resolvió que el artículo 34 se refiere únicamente

a medidas restrictivas de las corrientes de exportación (sentencias de 8 de noviembre de 1979, Groenveld, 15/79, Rec. p. 3409; de 14 de julio de 1981, Oebel, 155/80, Rec. p. 1993, y de 1 de abril de 1982, Holdijk, asuntos acumulados 141/81 a 143/81, Rec. p. 1299).

Esta línea de defensa me parece fundada. Sean o no conformes a Derecho, las obligaciones de las que me he ocupado en los apartados anteriores se aplican tanto al comercio interior como a las corrientes de exportación. Tal sucede con la lista cerrada y con el sistema de signos distintivos. Subrayaré en particular que este sistema, en sí mismo, es objeto de trato uniforme: en efecto, este hecho excluye la oportunidad de la referencia que hace la Comisión a las sentencias de 16 de marzo de 1977, Comisión/Francia (68/76, Rec. p. 515), y de 3 de febrero de 1977, Bouhelier (53/76, Rec. p. 197).

11. El objeto de la tercera cuestión es la compatibilidad del artículo 12 del Real Decreto de 2 de diciembre de 1981 (*recte*: de una norma de su tipo) con el Reglamento nº 804/68 y, una vez más, con los artículos 30 y 34 del Tratado. Recuérdese que el artículo 12 reserva la fabricación industrial de quesos únicamente a los miembros del organismo de control (COZ) previsto por el artículo 10 del mismo Decreto.

A mi parecer esta limitación es contraria a Derecho. En efecto, es un principio de experiencia evidente que fabricar –y todavía más fabricar a escala industrial– no tiene sentido si el fabricante no coloca en el mercado el producto de su establecimiento. Por consiguiente, al prohibir la fabricación a los no inscritos, el artículo 12 los excluye también de la comercialización de sus productos, pero con ello mismo contraviene el principio que el Tribunal de Justicia sentó en la sentencia de 26 de febrero de 1980, Vriend (94/79, Rec. p. 327). Se trataba de la organización común de mercados en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura (Reglamento nº 234/68, DO 1968, L 55, 1; EE 03/02, p. 94) y el Tribunal de Justicia consideró incompatible con sus postulados una normativa nacional que, después de haber establecido un organismo de control, prohibiera a cuantos no fueran miembros del mismo la comercialización de plantas y flores independientemente de su calidad.

12. La cuarta y última cuestión se refiere a los principios generales del Derecho comunitario y, en particular, al principio de proporcionalidad. El órgano jurisdiccional nacional desea saber si es directamente aplicable en un litigio como el que está pendiente ante este Tribunal de Justicia.

La respuesta sólo puede ser afirmativa. Los principios generales que el Tribunal de Justicia ha sacado de nuestras normas primarias y derivadas, pero sobre todo de los grandes valores comunes a los sistemas de los Estados miembros, forman parte del ordenamiento jurídico comunitario; por consiguiente, pueden invocarlos los particulares ante el órgano jurisdiccional nacional que, como todos saben, es también órgano jurisdiccional comunitario. Con un límite,

sin embargo: únicamente actúan cuando se trata de aplicar normas materiales comunitarias. De manera más explícita, los particulares los invocarán y los tribunales los tendrán en cuenta no en lo que se refiere a cualquier caso, sino únicamente en los casos que presenten un vínculo con el ordenamiento de la Comunidad.

Ahora bien, la sentencia de 11 de noviembre de 1981, Casati (203/80,↔ Rec. p. 2595) precisó claramente los límites dentro de los cuales puede invocarse el principio de proporcionalidad en el ámbito nacional. Se trataba de determinar hasta qué punto los Estados miembros son libres para adoptar o mantener normas penales en materia de circulación de mercancías y personas. Las medidas administrativas o represivas –afirmó el Tribunal de Justicia– no deben superar el marco «de lo que sea estrictamente necesario»; de ello se deduce que «sanciones tan desproporcionadas [...] a la gravedad de la infracción que se convertirían en un obstáculo» a la libertad de circulación, son contrarias a Derecho (apartado 27). *Mutatis mutandis* el órgano jurisdiccional remitente tendrá que atenerse a esta norma.

13. Teniendo en cuenta las consideraciones que he expuesto hasta aquí, propongo que se responda de la siguiente manera a las cuestiones formuladas por el Arrondissementsrechtbank de La Haya mediante resolución de 14 de septiembre de 1982, en el asunto planteado por la sociedad de responsabilidad limitada Jongeneel Kaas BV, con domicilio social en Bodegraven, en los Países Bajos y por otras catorce sociedades contra el Estado neerlandés y la Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ):

1) *Cuestión a):* El Reglamento del Consejo (CEE) nº 804/68, 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 debe interpretarse en el sentido de que impide a un Estado miembro adoptar unilateralmente, para favorecer la venta de quesos y de otros productos lácteos, una normativa relativa a la calidad de dichos productos que: prohíba fabricar los tipos de quesos que no figuren en una lista restringida y no se fabrican respetando las prescripciones rigurosas –relativas a las materias primas, a los procesos de fabricación y a los modos de conservación y de transporte– establecidas para cada tipo incluido en la lista; imponga el empleo de signos distintivos, subordinándole la comercialización de los productos si ello da lugar a una reducción, aunque sólo sea potencial, de las ventas; condicione la exportación a la concesión de licencias especiales, si ello supone una reducción de las ventas; subordine la expedición de las licencias al pago de derechos, si una carga análoga no grava también los productos comercializados en el país de fabricación.

2) *Cuestión b):* Los artículos 30 y 34 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que no prohíben a un Estado miembro adoptar unilateralmente, para incrementar la venta de productos lácteos, una normativa relativa a la calidad de los productos que presentan las características descritas el apartado 1). En efecto, dicha normativa no supone diferencias de trato entre el comercio interior de dicho Estado miembro y su comercio de exportación: por consiguiente no proporciona una ventaja especial a los productos nacionales en perjuicio de los de otros Estados miembros.

3) *Cuestión c):* El Reglamento (CEE) nº 804/68 y los artículos 30 y 34 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que prohíben a un Estado miembro adoptar una normativa con arreglo a la cual la fabricación industrial de productos lácteos se permita exclusivamente a los fabricantes inscritos en un organismo de control.

4) *Cuestión d):* Los principios generales del Derecho y en particular el principio de proporcionalidad tienen efecto directo; los órganos jurisdiccionales deben, por tanto, aplicarlos si el asunto en el que se invocan presenta un vínculo con el Derecho comunitario.