CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 6 de diciembre de 2001 [1]

I. Introducción

1. El presente procedimiento se refiere a la libre circulación de los productos de chocolate que, además, de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. España prohíbe la comercialización de estos productos, legalmente fabricados en otros Estados miembros con la denominación comercial de «chocolate» y obliga a comercializarlos en España con la denominación de «sucedáneo de chocolate».

II. Marco legal

1. *Normativa comunitaria*

Directiva 73/241/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos de cacao y de chocolate destinados a la alimentación humana [2] (en lo sucesivo, «Directiva 73/241»).

Séptimo considerando:

«Considerando que el empleo, en los productos de chocolate, de materia grasa vegetal distinta a la manteca de cacao, está admitido en algunos Estados miembros y que se ha hecho uso con creces de dicha autorización; que no se puede, no obstante, decidir en este momento las posibilidades y modalidades de la extensión de la utilización de dichas materias grasas al conjunto de la Comunidad, dado que las informaciones económicas y técnicas disponibles en este momento no permiten adoptar una posición definitiva y que, en consecuencia, deberá examinarse de nuevo la situación a la luz de la evolución futura.»

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 228, p. 23; EE 13/03, p. 26.

Artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva 73/241:

«2. La presente Directiva no afectará a las disposiciones de las legislaciones nacionales,

a) en virtud de las cuales actualmente se admite o prohíbe la adición, a los diferentes productos de chocolate definidos en el anexo I, de materias grasas y vegetales distintas de la manteca de cacao. El Consejo, a propuesta de la Comisión y al finalizar un plazo de tres años [3] a partir de la notificación de la presente Directiva, decidirá las posibilidades y modalidades de extensión de la utilización de tales materias grasas al conjunto de la Comunidad;

b) [...]»

Anexo I:

«1. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

1.16 Chocolate

el producto obtenido a partir de cacao en grano, de cacao en pasta, de cacao en polvo o de cacao magro en polvo y de sacarosa, con o sin adición de manteca de cacao, y que contiene, sin perjuicio de las definiciones de chocolate vermicelli, de chocolate con avellanas gianduja y de chocolate de cobertura, al menos un 35 % de materia seca total de cacao, al menos un 14 % de cacao seco desengrasado y un 18 % de manteca de cacao, dichos porcentajes se calcularán después de deducir del peso las adiciones previstas en los apartados 5 al 8;

[...]

7. a) Sin perjuicio de la letra a) del apartado 2 del artículo 14, las materias comestibles, con excepción de las harinas, almidones y féculas, así como de las materias grasas y sus preparaciones que no procedan exclusivamente de la leche, podrán añadirse al chocolate, al chocolate familiar, al chocolate de cobertura, al chocolate con leche, al chocolate familiar con leche, al chocolate de cobertura con leche y al chocolate blanco.

[...]»

3 — Esta normativa no se adoptó, como estaba previsto, en el plazo de tres años, sino mediante la Directiva 2000/36/CE. A ella me referiré en el punto 23.

2. *Normativa española*

2. El Derecho español se adaptó a la Directiva 73/241 mediante los Reales Decretos nºs 822/1990 y 823/1990. El artículo 2, apartado 16, del Real Decreto nº 822/1990, de 22 de junio, define el «chocolate» como el producto obtenido a partir de cacao en grano, de cacao en pasta, de cacao en polvo y de cacao magro en polvo y de sacarosa, con o sin adición de manteca de cacao. Esta norma se corresponde con el anexo I, punto 1.16, de la Directiva 73/241. El artículo 4, apartado 1, del mismo Decreto prohíbe añadir al chocolate grasas diferentes de la manteca de cacao. El Real Decreto nº 823/1990, de 28 de junio, establece, en su artículo 2, apartado 7, que deberán denominarse «sucedáneos de chocolate» los preparados en los que se haya sustituido la manteca de cacao por otras grasas vegetales.

III. Procedimiento administrativo previo

3. De conformidad con la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas [4] (en lo sucesivo, «Directiva 83/189»), el 9 de octubre de 1989 el Gobierno español notificó a la Comisión el proyecto de los que posteriormente serían los Reales Decretos nºs 822/1990 y 823/1990. La Comisión emitió sobre dichos proyectos un dictamen detallado con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Directiva 83/189. Mediante escrito de 21 de octubre de 1992, al que España respondió el 18 de marzo de 1993, la Comisión volvía a censurar lo que, en su opinión, constituía una restricción de la libre circulación de los productos de cacao y de chocolate legalmente fabricados en otros Estados miembros, no conforme con el Derecho comunitario. A pesar de varios contactos mantenidos entre los departamentos competentes del Gobierno español y de la Comisión, no se llegó a ningún acuerdo. Por consiguiente, la Comisión reiteró sus cargos mediante escrito de 20 de marzo de 1997. Este escrito no obtuvo respuesta. El 29 de julio de 1998, la Comisión remitió al Reino de España un dictamen motivado, en el que reiteraba que España había violado el principio de libre circulación de mercancías. El 9 de noviembre de 1998, el Gobierno español respondió que, en su opinión, el Real Decreto nº 822/1990 era compatible con la Directiva 73/241 y, por consiguiente, la normativa española era conforme con el Derecho comunitario. El 14 de enero de 2000, la Comisión interpuso un recurso contra el Reino de España.

IV. Alegaciones de las partes y pretensiones

1. *La Comisión*

4. La Comisión alega que se ha infringido el artículo 28 CE. Considera que la prohi-

4 — DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34.

bición de comercializar productos legalmente fabricados en otros países con la denominación de chocolate, con la misma denominación que se emplea en el lugar de origen constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Entiende que la normativa española obstaculiza el acceso de dichos productos al mercado.

5. La Comisión sólo censura expresamente el régimen contenido en el Real Decreto nº 822/1990, que contiene una prohibición de comercialización con la denominación de «chocolate». El régimen contenido en el Real Decreto nº 823/1990, conforme al cual tales productos deben denominarse «sucedáneo de chocolate», no se impugna expresamente.

6. La interpretación que realiza el Gobierno español de la Directiva 73/241 da lugar, según la Comisión, a una división entre los Estados que permiten comercializar bajo la denominación de «chocolate» productos de chocolate que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao y aquellos otros Estados que, como España, la prohíben.

7. La Comisión entiende que la obligación de denominar «sucedáneos de chocolate» a dichos productos de chocolate constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Dicha medida impide comercializar un producto bajo la denominación con la que se fabrica legalmente en otro Estado miembro.

8. La Comisión entiende que el régimen español no es una modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard. [5] El régimen impugnado se refiere a la denominación, la composición y el etiquetado de los productos.

9. La Comisión considera que las disposiciones españolas constituyen una restricción de la libre circulación de las mercancías porque con ellas se obliga a emplear una denominación que menoscaba el aprecio del producto por parte de los consumidores. El concepto de «sucedáneo» siempre se refiere a un producto que únicamente se utiliza para sustituir a otro, pero sin reunir todas las características que hacen al producto sustituido un bien atractivo para los consumidores. La obligación de emplear un término menos atractivo constituye por sí sola una restricción de la libre circulación de mercancías en el sentido de la jurisprudencia Dassonville. [6]

10. Además, continúa la Comisión, la obligación de sustituir la denominación genera costes a consecuencia del cambio de envase, lo que también da lugar a una restricción de la libre circulación de mercancías. El Derecho comunitario únicamente exige que el producto se comercialice en una lengua que

5 — Sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097).

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

sea fácilmente comprensible en el Estado de comercialización.

11. La Comisión considera que la obligación de modificar la denominación tampoco puede justificarse alegando motivos de protección de los consumidores. La composición del producto no difiere de las mercancías comercializadas normalmente con esa denominación hasta el punto de no poder considerar que forman parte del mismo grupo de mercancías. Efectivamente, dichos productos cumplen los requisitos materiales que la Directiva 73/241 impone a la composición del «chocolate». Las demás grasas vegetales únicamente se añaden a la manteca de cacao, pero no la sustituyen. La adición de otras grasas vegetales no desnaturaliza el producto. Por lo demás, otros Estados miembros aceptan el citado producto bajo la denominación de «chocolate». España e Italia, cuya normativa es objeto del recurso de incumplimiento paralelo C-14/00, son los únicos Estados que prohíben la comercialización de dichos productos bajo la denominación de «chocolate», con la que han sido legalmente fabricados.

12. Además, existen medidas menos restrictivas que garantizan de la misma forma la protección de los consumidores, como, por ejemplo, el etiquetado. Mediante el etiquetado se puede proporcionar al consumidor una información neutra y objetiva sobre la adición de otras grasas vegetales, sin que sea necesario emplear el negativo concepto de sucedáneo.

13. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE al haber prohibido que los productos de cacao y chocolate a los que se hayan adicionado materias grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, fabricados legalmente en los Estados miembros que autorizan su adición, puedan ser comercializados en España con la denominación con la que se comercialicen en el Estado miembro de procedencia.

— Condene en costas al Reino de España.

14. España solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

2. *España*

15. El Gobierno español considera que la prohibición de comercialización de productos de chocolate que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao bajo la denominación de «chocolate» es compatible con el artículo 28 CE. La Directiva 73/241 no regula la fabricación de tales productos. A falta de armonización de las legislaciones nacionales, los Estados miembros están facultados para regular este extremo. España lo ha hecho adoptando el Real Decreto impugnado.

16. Añade que las disposiciones impugnadas tampoco dificultan el acceso de dichos productos al mercado. Únicamente establecen que estos productos deben comercializarse con la denominación de «sucedáneo de chocolate».

17. En opinión del Gobierno español, este requisito no constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Por el contrario, es una modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard.

18. Pero, incluso aunque se considerara que esas normas restringen la libre circulación de mercancías, estarían justificadas por motivos relacionados con la protección de los consumidores. Se trata de informar a los consumidores sobre la composición del producto empleando conceptos tradicionales.

19. La expresión «sucedáneo de chocolate», continúa el Gobierno español, no es peyorativa. Por el contrario, es una denominación usual que el consumidor español conoce desde 1975. Los productos así denominados no gozan de menor estima que los productos denominados «chocolate». La citada expresión es una indicación neutra que informa de una circunstancia objetiva, en concreto, de que el producto ha sufrido alteraciones que afectan a su calidad, sabor, consistencia, condiciones de conservación, etc. En el presente asunto, no se trata de si se cumplen los requisitos mínimos establecidos por la Directiva 73/241 respecto a la composición de los productos de chocolate, sino de en qué medida pueden añadirse otras grasas vegetales a los ingredientes mencionados en ella. Esta cuestión no se regula en la Directiva 73/241.

20. No existe otro medio menos restrictivo que garantice en la misma medida la protección de los consumidores. La mera

indicación de «otras grasas vegetales distintas de la manteca de cacao» no diría nada a los consumidores. Sin embargo, desde 1975, al consumidor le resulta familiar el concepto de «sucedáneo de chocolate».

21. Por último, el empleo de la denominación impuesta no aumenta los costes de comercialización. En España, la legislación se ha adaptado a la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final,[7] en la versión de la Directiva 97/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, por la que se modifica la Directiva 79/112/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final,[8] de manera que es obligado denominar en castellano las mercancías comercializadas. Lo mismo cabe decir respecto a las indicaciones sobre composición del producto. Si, en la necesaria modificación del envase, se sustituye consiguientemente el concepto de chocolate por la denominación de «sucedáneo de chocolate», no se incrementan los costes de comercialización de dicho producto.

7 — DO L 33, p. 1; EE 13/09, p. I-162.
8 — DO L 43, p. 21.

V. Apreciación jurídica

1. *Inexistencia de armonización comunitaria*

22. En sus alegaciones, las partes coinciden en que la Directiva 73/241 no regula la comercialización de los productos de chocolate que contengan, además de manteca de cacao, otras grasas vegetales. Así es. Conforme al séptimo considerando de dicha Directiva, no deben decidirse en ella las posibilidades y modalidades de extensión de la utilización de otras grasas vegetales distintas de la manteca de cacao que están permitidas en algunos Estados miembros. En consecuencia, el artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva establece expresamente que la Directiva no afecta a las disposiciones de las legislaciones nacionales, «en virtud de las cuales actualmente se admite o prohíbe la adición, a los diferentes productos de chocolate definidos en el anexo I, de materias grasas [...] vegetales distintas de la manteca de cacao».

23. Hasta la Directiva 2000/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2000, relativa a los productos de cacao y de chocolate destinados a la alimentación humana,[9] el legislador comunitario no estableció, como preveía en el artículo 14 de la Directiva 73/241, aunque para 1976, que el producto final podía contener hasta en un 5 % determinadas grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, contempladas en el anexo II de dicha Directiva. Sin embargo, el plazo para

9 — DO L 197, p. 19.

adaptar las legislaciones nacionales a esta normativa no expira hasta el 3 de agosto de 2003 y, por tanto, ésta no se aplica al presente asunto.

24. Como ya se ha señalado, la Directiva 73/241 no regula la cuestión del empleo de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao en productos de cacao y de chocolate. Esto suscita la cuestión, controvertida entre las partes, de qué consecuencias jurídicas deben deducirse de ello. España considera que, después de la adopción de este acto jurídico, los Estados miembros pueden regular libremente el empleo de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao en los productos de chocolate, incluida la eventual prohibición de comercializar productos con la denominación comercial de «chocolate» si no se atienen a lo dispuesto por la normativa nacional. La Comisión entiende, por el contrario, que, conforme al artículo 28 CE, los Estados miembros están obligados a permitir en su territorio la comercialización, bajo la denominación de «chocolate» empleada en el Estado de origen, de mercancías legalmente fabricadas en otros Estados miembros con esa denominación.

25. La Directiva 73/241 no regula en qué medida pueden comercializarse con la denominación comercial de «chocolate» productos que, además de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. Por tanto, no constituye un régimen exhaustivo del empleo de la denominación comercial de «chocolate», sino que lleva a cabo únicamente una armonización parcial.

26. Conforme a la jurisprudencia sentada en el asunto «Cassis de Dijon», en los supuestos en los que no existe una normativa comunitaria, los Estados miembros están facultados para adoptar todas las normas aplicables en su territorio a la fabricación y comercialización de un producto. «Los obstáculos a la libre circulación intracomunitaria que sean consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos deben aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la salvaguardia de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores.» No obstante, estos obstáculos a la libre circulación únicamente deben aceptarse si persiguen un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías, que constituye uno de los fundamentos de la Comunidad. [10]

27. De esta jurisprudencia se deduce que los Estados miembros están facultados para regular hechos que no estén armonizados o sólo lo estén parcialmente. [11] Entre éstos se encuentra, como se ha señalado antes, el empleo de la denominación comercial de «chocolate» para mercancías que contengan grasas vegetales distintas de la manteca de cacao. Sin embargo, estos regímenes deben ser compatibles con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías. Es decir, en la medida en

10 — Sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649), apartados 8 y 14; de 6 de julio de 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923), apartado 12, y Keck y Mithouard, citada en la nota 5, apartado 15.

11 — Respecto a la fijación de requisitos lingüísticos, véase la sentencia de 3 de junio de 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175), apartado 35.

que den lugar a una restricción a la libre circulación, debe examinarse si dicha restricción se debe a motivos imperativos y, por tanto, está justificada. El motivo de esta limitación se debe a que, de no existir, a los Estados miembros les estaría permitido en esos casos proteger sus mercados nacionales contra los productos a los que no se aplicaran las disposiciones comunitarias, contraviniendo el objetivo de la libre circulación de mercancías perseguido por el Tratado. [12] Por tanto, y basándose en la citada jurisprudencia, debe afirmarse que la aplicación de los artículos 28 CE y siguientes no queda excluida por lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, letra a), de la Directiva 73/241. Por consiguiente, deberá examinarse a continuación la cuestión de en qué medida la normativa española cumple los requisitos de los artículos 28 CE y siguientes.

2. *Compatibilidad de la normativa española con el artículo 28 CE*

28. Conforme al artículo 28 CE, están prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Según una reiterada jurisprudencia, toda medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas. [13]

29. Por tanto, procede examinar hasta qué punto la prohibición española de comercializar con la denominación de «chocolate» productos que, además de manteca de cacao, contengan otras grasas vegetales, obstaculiza la libre circulación de mercancías.

a) Existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

aa) Delimitación respecto a las modalidades de venta

30. El Gobierno español niega que el régimen controvertido obstaculice la libre circulación de mercancías argumentando que dicho régimen constituye una mera modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard. Considera esta jurisprudencia aplicable al presente asunto, puesto que se trata de la denomi-

12 — Sentencia de 12 de octubre de 2000, Ruwet (C-3/99, Rec. p. I-8749), apartado 47.

13 — Sentencias Dassonville, citada en la nota 6, apartado 5, y Keck y Mithouard, citada en la nota 5, apartado 11.

nación bajo la que puede comercializarse el producto controvertido. El régimen impugnado se aplica indistintamente a productos nacionales y extranjeros y a la comercialización de productos nacionales e importados, motivo por el cual constituye, conforme a la citada jurisprudencia, una regulación legal de una modalidad de venta. La Comisión, por el contrario, entiende que la citada jurisprudencia no es aplicable al presente asunto, puesto que éste trata de la denominación, de la composición y del etiquetado del producto, aspectos que no están amparados por la excepción contemplada en la jurisprudencia Keck y Mithouard.

31. En la sentencia Keck y Mithouard, el Tribunal de Justicia modificó la citada jurisprudencia sentada en las sentencias Dassonville [14] y Cassis de Dijon, [15] en el sentido de que las disposiciones nacionales que limitan o prohíben ciertas modalidades de venta no son susceptibles de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros. [16] En ese procedimiento, el Tribunal de Justicia consideró que una disposición que prohíbe de modo general la reventa a pérdida es una modalidad de venta. [17] Precisando esta jurisprudencia el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Familiapress, que la prohibición de la venta de publicaciones que contengan juegos, acertijos o concursos con regalos es una norma que se refiere al propio contenido de los productos y, por tanto, no constituye una modalidad de venta. [18]

32. Los Reales Decretos españoles impugnados reservan el empleo de la denominación comercial de «chocolate» a los productos que contienen, como única grasa vegetal, manteca de cacao. Cuando contengan otras grasas vegetales deben comercializarse bajo la denominación de «sucedáneo de chocolate». Consecuentemente, los Reales Decretos regulan la composición de los productos comercializados bajo la denominación de «chocolate». No se trata, como ocurría en los asuntos Keck y Mithouard, de la forma en que se lleva a cabo en el Estado miembro de importación, la comercialización de un producto bajo la denominación con la que se ha fabricado legalmente en el Estado miembro de origen. Al igual que el asunto Familiapress, se trata, por el contrario, de la composición del producto en sí. Éste no puede comercializarse en el Estado miembro de importación con la denominación comercial de «chocolate», con la que se ha fabricado legalmente en el Estado miembro de origen. Tal circunstancia impide considerar la normativa española como una modalidad de venta.

33. La tesis del Gobierno español, conforme a la cual se trata de una cuestión de denominación que no impide la libre circulación de mercancías, no resulta convin-

14 — Citada en la nota 6.

15 — Sentencia Rewe-Zentral, citada en la nota 10.

16 — Sentencia Keck y Mithouard, citada en la nota 5, apartados 16 y 17.

17 — Sentencia Keck y Mithouard, citada en la nota 5, apartado 18.

18 — Sentencia de 26 de junio de 1997, Familiapress (C-368/95, Rec. p. I-3689), apartado 11.

cente a la luz de la jurisprudencia actual. En la sentencia dictada en el asunto Colim, el Tribunal de Justicia declaró que las medidas que obligan a modificar el envase o la etiqueta de los productos importados no son modalidades de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard. [19] Por consiguiente, podemos ya afirmar que las disposiciones españolas no constituyen modalidades de venta y, por ese motivo, no se excluye la aplicación de las normas relativas a la libre circulación de mercancías.

bb) Existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

34. Los Reales Decretos prohíben comercializar en España con la denominación comercial de «chocolate» un producto que contenga grasas vegetales distintas de la manteca de cacao legalmente fabricado en otro Estado miembro bajo esa denominación. Obligan a los fabricantes establecidos en otros Estados miembros a modificar la composición de sus productos si desean comercializarlos en España bajo la denominación de «chocolate». De esa forma, el régimen de que se trata restringe el acceso al mercado español de las mercancías fabricadas legalmente en otro Estado miembro y, por tanto, obstaculiza su libre circulación en la Comunidad. [20] Esto constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 28 CE.

35. No obstante, hay que señalar que la citada prohibición no excluye completamente la comercialización de dichos productos en España. Existe la posibilidad de comercializarlos bajo la denominación de «sucedáneo de chocolate». Por ese motivo el Gobierno español niega la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.

36. Añade que el requisito de modificación de su denominación tampoco ocasiona gastos adicionales, ya que, en cualquier caso, el producto debe ser reenvasado y etiquetado en español. Al llevar a cabo estas operaciones también es posible sustituir el término «chocolate» por el de «sucedáneo de chocolate».

37. Aunque el Tribunal de Justicia ha reconocido que, en principio, la obligación de utilizar las denominaciones en el idioma o los idiomas del país en el que se comercializa la mercancía es una restricción de la libre circulación de mercancías

19 — Sentencia Colim, citada en la nota 11, apartado 37.

20 — En relación con asuntos similares, referidos igualmente a la composición de productos, véanse las sentencias de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia (193/80, Rec. p. 3019), apartado 26, y de 22 de septiembre de 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907), apartado 12.

compatible con el artículo 28 CE,[21] sin embargo, en varias sentencias también ha declarado que es incompatible con el artículo 28 CE y con los objetivos de un mercado común la posibilidad de que la normativa nacional reserve una denominación genérica a un producto nacional en perjuicio de los demás productos fabricados mayoritariamente en otros Estados miembros, al obligar a los fabricantes de éstos a utilizar una denominación desconocida o menos apreciada por los consumidores.[22]

38. En el presente asunto, no se reserva la denominación comercial de «chocolate» a los productos españoles. Por el contrario, puede emplearse en todos los productos que contengan exclusivamente manteca de cacao. Sin embargo, se prohíbe la comercialización de productos que son fabricados legalmente en otros Estados miembros con la denominación comercial de «chocolate» pero que, además de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. Tradicionalmente en España no se fabrican tales productos de chocolate. Por consiguiente, la prohibición no afecta a los productos españoles, motivo por el cual el régimen beneficia al producto típico nacional y, en la misma medida, perjudica al producto fabricado legalmente en otro Estado miembro con la denominación comercial de «chocolate». Tal proceder constituye, según la citada jurisprudencia, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.[23]

39. Respecto a la posibilidad de comercializar los productos de que se trata bajo la denominación comercial de «sucedáneo de chocolate», cabe señalar que el empleo de esa denominación implica la posibilidad de una apreciación negativa por parte del consumidor. El concepto de «sucedáneo» no es un concepto objetivo y neutro, que se limite a transmitir meramente una información, como por ejemplo, la mención de que «además de manteca de cacao, contiene otras grasas vegetales». La palabra «sucedáneo» implica que no se trata de chocolate, sino tan sólo de un producto que puede sustituirlo. Con ello cabe la posibilidad de que el consumidor considere que no es un producto cabal o lo aprecie menos que el producto comercializado con la denominación de «chocolate». Por consiguiente, hay que considerar que la posibilidad de comercializar el producto con la denominación de «sucedáneo de chocolate» no impide que la prohibición impugnada produzca una restricción de la libre circulación de mercancías.

40. Por tanto, podemos ya afirmar que el régimen español constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Este obstáculo únicamente es compatible con el Derecho comunitario si está justificado.

b) Justificación del obstáculo a la libre circulación de las mercancías

41. En los ámbitos en los que no existe un régimen comunitario, es jurisprudencia rei-

21 — Sentencia de 9 de agosto de 1994, Meyhui (C-51/93, Rec. p. I-3879), apartado 21.

22 — Sentencias de 26 de noviembre de 1985, Miro (182/84, Rec. p. 3731), apartado 22; Deserbais, citada en la nota 20, apartado 12; Comisión/Italia, citada en la nota 20, apartado 26; de 14 de julio de 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489), apartado 12, y de 16 de diciembre de 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3839), apartado 10.

23 — Véase la sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 20, apartado 20.

terada que los obstáculos al comercio intracomunitario que resulten de disparidades entre normas nacionales deben aceptarse en la medida en que tales normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los importados y necesarias para cumplir exigencias imperativas relativas, en particular, a la protección de los consumidores. Pero, para que puedan admitirse, es preciso que estas normas sean proporcionadas al objetivo perseguido y que este objetivo no pueda lograrse aplicando medidas que restrinjan en menor medida los intercambios intracomunitarios. [24]

42. La normativa española se aplica indistintamente a mercancías nacionales e importadas. Por tanto, se cumple el primer requisito.

43. El Gobierno español invoca la protección de los consumidores como justificación de la normativa. Alega que, por «chocolate», el consumidor español sólo entiende aquellos productos que no tienen más grasas vegetales que la manteca de cacao. Los otros se conocen en España como «sucedáneo de chocolate». La medida impugnada es necesaria para evitarle al consumidor confusiones y errores. La Comisión objeta, sin embargo, que el artículo 30 no contempla la protección de los consumidores como posible motivo de justificación.

44. Es cierto que el artículo 30 CE no menciona expresamente la protección de los consumidores como motivo de justificación. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado que la protección del consumidor constituye una exigencia imperativa, reconocida por el Derecho comunitario como justificación de medidas restrictivas de la libre circulación de mercancías. [25] Por tanto, se cumple el segundo de los requisitos antes citados.

45. Queda por examinar hasta qué punto es necesaria la medida impugnada. La Comisión entiende que un etiquetado adecuado de los productos, en el que se mencione su contenido, es un medio menos severo e igualmente adecuado para alcanzar el objetivo que se persigue de proteger del riesgo de error a los consumidores. A ello opone el Gobierno español que la mención en la etiqueta de que el producto, además de manteca de cacao, contiene otras grasas vegetales, no dice nada al consumidor español y, por ese motivo, no constituye un medio adecuado para protegerlo del error.

24 — Sentencias Ruwet, citada en la nota 12, apartado 50, y de 26 de noviembre de 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039), apartado 17.

25 — Sentencias Ruwert, citada en la nota 12, apartado 50; de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania (178/84, Rec. p. 1227), apartado 30, y Smanor, citada en la nota 22, apartado 18.

46. Conforme a la jurisprudencia, a falta de armonización comunitaria, las medidas necesarias para garantizar las denominaciones correctas de los productos, que eviten toda confusión en la mente del consumidor y garanticen la lealtad de las transacciones comerciales, son compatibles con los artículos 28 y siguientes del Tratado. [26] Por consiguiente, procede averiguar si el régimen impugnado, que exige cambiar la denominación del producto por la de sucedáneo de chocolate, es necesario para informar al consumidor.

47. La prohibición de comercializar los productos citados con la denominación de «chocolate» y la posibilidad de comercializarlos con la denominación de «sucedáneo de chocolate» es apta para proteger de engaño al consumidor español. Con ella se garantiza que, con la denominación comercial de «chocolate», únicamente puedan adquirirse productos que, como grasa vegetal, contienen exclusivamente manteca de cacao. Así se evita que el consumidor confunda dichos productos con aquellos otros que contienen, además, otras grasas vegetales. En esa medida dicho régimen es adecuado para garantizar la protección de los consumidores.

48. Pero, para que el citado régimen sea compatible con el Derecho comunitario, no debe ir más allá de lo necesario. La Comisión propone, como medida menos severa, un etiquetado adecuado de los productos que contengan además otras grasas vegetales. A ello opone el Gobierno español que tal etiquetado no dice nada al consumidor español, puesto que, por regla general, no conoce las otras grasas vegetales. Por el contrario, el concepto de «sucedáneo de chocolate» le resulta familiar.

49. La alegación del Gobierno español se asemeja a la formulada por el Gobierno italiano respecto a la denominación comercial de «vinagre». En ese asunto se alegó que el régimen nacional impugnado era necesario puesto que, a consecuencia de una tradición secular, el consumidor italiano sólo entendía por vinagre el de vino. El Tribunal de Justicia no aceptó esta tesis y declaró que, conforme a la Nomenclatura Combinada del arancel aduanero común, vinagre es una denominación genérica que la normativa nacional no puede reservar a los productos nacionales. Entendió que un etiquetado adecuado de los tipos de vinagre distintos de los elaborados a partir del vino era, en principio, suficiente, para garantizar la protección de los consumidores. Consideró que la norma nacional constituía una restricción desproporcionada de la libre circulación de mercancías, puesto que, para proteger a los consumidores existía la medida, menos restrictiva, de un etiquetado adecuado. [27] El Gobierno alemán intentó, de forma parecida, justificar la ley de pureza de la cerveza alegando que el consumidor asocia la denominación de «cerveza» a una bebida que contiene únicamente las materias primas enumeradas en

26 — Sentencias de 26 de octubre de 1995, Comisión/Alemania (C-51/94, Rec. p. I-3599), apartado 31, y de 23 de febrero de 1988, Comisión/Francia (216/84, Rec. p. 793), apartado 11.

27 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 20, apartados 25 a 27.

el artículo 9 de la Biersteuergesetz. Alegaba que el reservar la denominación genérica de cerveza a productos elaborados con arreglo a la ley de pureza trataba de impedir que los consumidores fueran inducidos a error sobre la naturaléza del producto.[28] El Tribunal de Justicia también rechazó esta alegación por considerar que las ideas de los consumidores pueden variar de un Estado miembro a otro y que también pueden evolucionar a lo largo del tiempo dentro de un mismo Estado. Además, entendió que el establecimiento del mercado común es un factor esencial que puede contribuir a esta evolución. La legislación de un Estado miembro no debe «[...] servir para fijar los hábitos de consumo ni para consolidar una ventaja adquirida por las industrias nacionales que se dedican a satisfacerlos».[29] En ese caso también se consideró suficiente un etiquetado adecuado de la cerveza no elaborada con arreglo a la ley de pureza. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que una norma nacional que vincula el empleo de la denominación comercial de «genever» a una graduación mínima no es compatible con el artículo 28 CE y sólo puede cumplir los imperativos derivados de la lealtad del tráfico mercantil respetando al mismo tiempo los usos comerciales, mediante un etiquetado adecuado de las bebidas de menor graduación.[30] En casos similares, relativos a la composición de productos, el Tribunal de Justicia también ha considerado que el etiquetado era suficiente para proteger al consumidor.[31] Habida cuenta de esta jurisprudencia consolidada, la objeción de que el consumidor español tradicionalmente entiende por «chocolate» aquel producto que contiene, como única grasa vegetal, manteca de cacao no basta para justificar la normativa controvertida.

50. Sin embargo, también debe señalarse que el Tribunal de Justicia ha trazado los límites de lo que puede conseguirse mediante un etiquetado adecuado en aquellos supuestos en los que el correspondiente producto ha sido modificado en un aspecto esencial para su composición.[32]

51. Por tanto, se suscita la cuestión de si la adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao constituye una modificación esencial de la composición del producto que impida considerar que, para informar suficientemente al consumidor y evitar que sea inducido a error, basta un etiquetado adecuado.

52. A este respecto debe señalarse en primer lugar que, en una abundante jurisprudencia relativa al empleo de denomina-

28 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 25, apartado 26.

29 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 25, apartado 32.

30 — Sentencia Miro, citada en la nota 22, apartados 20, 24 y 25.

31 — Sentencias Comisión/Italia, citada en la nota 20, apartado 23; Comisión/Alemania, citada en la nota 25, apartado 35, y Deserbais, citada en la nota 20, apartados 10, 13 y 19. En la sentencia Smanor se trataba de la elaboración a la que había sido sometido el producto controvertido durante su fabricación, citada en la nota 22, apartados 19 y ss.

32 — Sentencia Deserbais, citada en la nota 20, apartado 13.

ciones de venta de alimentos, el Tribunal de Justicia siempre ha tomado como referencia a un consumidor razonablemente atento y perspicaz, a quien puede exigirse que se informe por sí mismo y también cabe esperar que lo haga. [33] Así, conforme a la jurisprudencia, hay que suponer que los consumidores, cuya decisión de adquirir un producto está determinada por la composición de éste, leen previamente la lista de ingredientes. El Tribunal de Justicia ha reconocido que en algunos casos los consumidores pueden ser inducidos a error. [34] En esa medida, las objeciones formuladas por el Gobierno español están, en principio, justificadas. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia, este riesgo es mínimo y, por tanto, no puede justificar el obstáculo a la libre circulación de mercancías. [35] No veo razón alguna para apartarse en el presente asunto de esta jurisprudencia consolidada.

53. Por lo demás, la prohibición de emplear una denominación comercial sólo se ha considerado justificada cuando un producto presentado con una determinada denominación se aparta en tal medida, desde el punto de vista de su composición o fabricación, de las mercancías generalmente conocidas con esta denominación en la Comunidad, que no se le puede considerar perteneciente a la misma categoría o especie. [36] El Gobierno español mantiene la tesis de que añadir otras grasas vegetales altera la calidad, el sabor, la consistencia, las condiciones de conservación, etc., del producto de manera tan fundamental que su comercialización con la denominación de «chocolate» induciría al consumidor a error. La Comisión, por el contrario, considera que el producto no difiere esencialmente del chocolate que sólo contienen manteca de cacao, especialmente porque sigue conteniendo la proporción de cacao exigida en la Directiva 73/241.

54. El anexo I de la Directiva 73/241 define en el punto 1.16 el chocolate como el producto obtenido a partir de cacao en grano, de cacao en pasta, de cacao en polvo o de cacao magro en polvo y de sacarosa, con o sin adición de manteca de cacao, y que contiene al menos un 18 % de manteca de cacao. Puede considerarse, por tanto, que la manteca de cacao constituye un componente esencial del chocolate en el sentido de la Directiva 73/241.

55. Además, debe señalarse que las demás grasas vegetales que se añaden a los productos de chocolate, son designadas en la Directiva 2000/36 como «equivalentes de manteca de cacao». Aunque, como ya se ha indicado, esta Directiva no se aplica al presente asunto, el régimen que contiene puede servir para demostrar que las grasas vegetales controvertidas en el presente asunto son ingredientes que pueden sustituir a la manteca de cacao. Sin embargo, como he señalado antes, la manteca de

33 — Sentencia Ruwet, citada en la nota 12, apartado 53.

34 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 26, apartado 34.

35 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 26, apartado 34.

36 — Sentencias Smanor, citada en la nota 22, apartado 21, y Deserbais, citada en la nota 20, apartado 13.

cacao es, con arreglo a la Directiva 73/241, un componente esencial del chocolate. Esto podría hacer pensar que los productos que, además de la cantidad mínima de manteca de cacao pueden servir de equivalentes de la manteca de cacao, también son componentes esenciales con la consecuencia de que su adición daría lugar a una alteración esencial del producto.

56. Sin embargo, debe señalarse que los productos cuya comercialización con la denominación de chocolate está prohibida en España, respetan el contenido mínimo de manteca de cacao impuesto en la Directiva 73/241. Si se considera que la manteca de cacao es una parte esencial del chocolate, hay que concluir que los productos que no se ajustan a la normativa española también contienen ese componente esencial. Por tanto, no se ha producido una alteración esencial del producto «chocolate». En todo caso, se trata de saber si la adición de otras grasas vegetales a un producto que presenta el contenido mínimo de manteca de cacao prescrito por la Directiva 73/241 constituye una alteración esencial de la composición de dicho producto. Sin embargo, es difícil entenderlo así, puesto que el producto contiene las cantidades mínimas de todos los componentes considerados esenciales. Por tanto, añadir otras grasas vegetales a los componentes mínimos no produce una modificación esencial del producto original, puesto que da lugar a un plus, y no a un minus, sobre el producto básico.

57. Por el contrario, hay que tener en cuenta que, conforme a las alegaciones de la Comisión, que la otra parte no discute, los productos controvertidos se fabrican legalmente en seis Estados miembros, con la denominación de «chocolate». Además, la Comisión ha alegado, sin que la otra parte le contradiga, que la comercialización de dichas mercancías con la denominación de «chocolate» únicamente está prohibida en España y en Italia. Todos los demás Estados miembros permiten la comercialización de tales productos con la denominación comercial de «chocolate». Estos hechos permiten afirmar que la adición de otras grasas vegetales, además de la manteca de cacao, no da lugar a una alteración de la composición del producto tan esencial que no se le pueda considerar perteneciente a la misma categoría de productos de «chocolate».

58. Además de todo ello debo indicar que la ya citada Directiva 2000/36 permite expresamente la adición de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao hasta un porcentaje máximo del 5 % del peso total. Como ya se ha dicho, este régimen no se aplica al presente asunto. Sin embargo, podemos referirnos a él como un indicio de que el mercado y, en especial, también los consumidores, aceptan el empleo de la denominación comercial de «chocolate» para referirse a mercancías que, además de manteca de cacao, contienen otras grasas vegetales. Con ello no pretendo ignorar el vehemente debate público que sobre este tema se produjo con ocasión de los trabajos preparatorios de la Directiva 2000/36. Pero esta regulación futura de la materia que nos ocupa hace pensar que la adición de otras grasas vegetales no se

considera una alteración tan esencial de un producto que impida considerarlo perteneciente a la misma categoría de productos de «chocolate».

59. La Nomenclatura Combinada (NC) del arancel aduanero común confirma este criterio. El chocolate se menciona en el código NC 1806, junto con las demás preparaciones alimenticias que contengan cacao. Los productos que contienen manteca de cacao se incluyen en las partidas arancelarias 1806 20 10, 1806 20 30 y 1806 20 50. Todas las demás partidas que, en parte, emplean expresamente el término de «chocolate», como por ejemplo la partida 1806 90, no se basan en su contenido en manteca de cacao o en otras grasas vegetales. Esto permite pensar que la denominación comercial de chocolate es un concepto genérico cuyo empleo no depende de la presencia o de la inexistencia de grasas vegetales distintas de la manteca de cacao.

60. De todo ello se puede deducir que la adición de otras grasas vegetales a productos que respetan los contenidos mínimos de manteca de cacao impuestos por la Directiva 73/241 no da lugar a una alteración del producto tan esencial que no permita considerarlo perteneciente a la categoría de chocolate. A la luz de la citada jurisprudencia, la obligación de modificar la denominación de dichos productos, fabricados legalmente en otros Estados miembros con la denominación comercial de «chocolate», no está justificada.

61. Las objeciones basadas en los intereses legítimos de la protección del consumidor que formula el Gobierno español pueden satisfacerse garantizando que el consumidor quede informado de forma suficientemente clara sobre la adición de esas otras grasas.

62. Por consiguiente y como resultado de las consideraciones precedentes, cabe afirmar que la prohibición de emplear la denominación comercial de «chocolate» no es el método menos severo para informar al consumidor español de que el producto contiene otras grasas vegetales, además de la manteca de cacao. El requisito de un etiquetado adecuado del producto restringe en menor medida la libre circulación de mercancías. Por ello, la normativa española es desproporcionada y, consiguientemente, no permite justificar la comprobada restricción de la libre circulación de mercancías. En consecuencia, debe estimarse el recurso de la Comisión.

VI. Costas

63. Conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Puesto que procede desestimar las alegaciones del Reino de España y la Comisión así lo ha solicitado, España debe ser condenada al pago de las costas.

VII. Conclusión

64. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo dirimir el presente litigio de la siguiente forma:

«1) Se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE al haber prohibido que los productos de chocolate a los que se han adicionado materias grasas vegetales distintas de la manteca de cacao, fabricados legalmente en los Estados miembros que autorizan su adición, puedan ser comercializados en España con la denominación con la que se comercializan en el Estado miembro de procedencia.

2) Se condena en costas al Reino de España.»