CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 17 de marzo de 2005 [1]

I. Introducción

1. Con el presente recurso por incumplimiento, la Comisión censura la normativa española por la que se permite el uso del término «bio» en productos que no han sido obtenidos con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. [2] La Comisión considera que con dicha normativa se infringen disposiciones de este Reglamento y de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. [3]

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

2. Las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 2092/91 han sido modificadas en varias ocasiones, y en último lugar mediante el Reglamento (CE) nº 392/2004 del Consejo, de 24 de febrero de 2004, por el que se modifica el Reglamento nº 2092/91, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. [4] En el presente asunto, la versión pertinente del Reglamento nº 2092/91 es la resultante de los Reglamentos (CE) del Consejo nºs 1935/95, de 22 de junio de 1995, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2092/91, [5] y 1804/1999, de 19 de Julio de 1999, por el que se completa, para incluir las producciones animales, el Reglamento (CEE) nº 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. [6]

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 198, p. 1.

3 — DO L 109, p. 29.

4 — DO L 65, p. 1.

5 — DO L 186, p. 1.

6 — DO L 222, p. 1. En la medida en que es relevante en el presente asunto, este Reglamento es aplicable a partir del 24 de agosto de 2000. La referencia al 24 de agosto de 2001 de la versión francesa parece una errata.

3. El artículo 2 del Reglamento nº 2092/91, en la versión resultante del Reglamento nº 1804/1999, tiene el siguiente tenor:

«A efectos del presente Reglamento, se considerará que un producto lleva indicaciones referentes al método de producción ecológica cuando en el etiquetado, en la publicidad o en los documentos comerciales el producto, sus ingredientes o las materias primas para la alimentación animal se caractericen por las indicaciones que se utilicen en cada Estado miembro y que sugieran al comprador que el producto, sus ingredientes o las materias primas para la alimentación animal se han obtenido de acuerdo con las normas de producción enunciadas en el artículo 6 y, en particular, con los términos siguientes, o sus prefijos en uso (como bio, eco, etc.) o diminutivos, solos o combinados, a no ser que dichos términos no se apliquen a los productos agrícolas contenidos en los productos alimenticios o en los alimentos para animales o, a todas luces, no tengan ninguna relación con el método de producción:

— en español: ecológico

— en danés: økologisk

— en alemán: ökologisch, biologisch

— en griego: βιολογικό

— en inglés: organic

— en francés: biologique

— en italiano: biologico

— en neerlandés: biologisch

— en portugués: biológico

— en finés: luonnonmukainen

— en sueco: ekologisk.»

4. El artículo 5, apartados 1 y 3, del Reglamento nº 2092/91 regula los requisitos que deben cumplir los productos para que se pueda hacer referencia al método de producción ecológica en el etiquetado o en la publicidad.

5. El artículo 10 *bis*, apartado 2, del Reglamento nº 2092/91 tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para evitar la utilización fraudulenta de las indicaciones contempladas en el artículo 2 y/o en el Anexo V.»

6. El artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/13 dispone:

«El etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán:

a) ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente:

i) sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia, y modo de fabricación o de obtención, [...]»

B. *Derecho nacional*

7. En el Reino de España la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios estaba regulada en un principio mediante el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre.[7] Con arreglo a su artículo 3, apartado 1, un producto llevaba indicaciones referentes al método ecológico de producción cuando en el etiquetado, en la publicidad o en los documentos comerciales, el producto o sus ingredientes se identificase con el término «ecológico». Además, en el artículo 3, apartado 1, se establecía que también podían utilizarse las siguientes indicaciones: «obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis», «biológico», «orgánico», «biodinámico», así como los vocablos «eco» y «bio».

8. El Real Decreto 1852/1993 fue modificado mediante el Real Decreto 506/2001, de 11 de mayo.[8] El nuevo tenor del artículo 3, apartado 1, es el siguiente:

«De conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento (CEE) 2092/91,

7 — BOE de 26 de noviembre de 1993.

8 — BOE de 26 de mayo de 2001.

según la redacción dada por el Reglamento (CE) 1804/1999, en todo caso se considerará que un producto lleva indicaciones referentes al método ecológico de producción cuando el producto, sus ingredientes o las materias primas para la alimentación animal se identifiquen en el etiquetado, en la publicidad o en los documentos comerciales, mediante el término "ecológico" o su prefijo "eco", solos o combinados con el nombre del producto, sus ingredientes o la marca comercial.»

9. En la Comunidad Foral de Navarra, la agricultura ecológica está regulada por el Decreto Foral 617/1999, de 20 de diciembre.[9] Su artículo 2 prevé que un producto lleva indicaciones referentes al método ecológico de producción cuando se identifique con las menciones «ecológico», «obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis», «biológico», «orgánico» o «biodinámico», o bien las abreviaciones «eco» y «bio». Mediante el Decreto Foral 212/2000, de 12 de junio [10] se añadió una excepción al artículo 1 del Decreto Foral 617/1999, por la cual esta normativa no es de aplicación a los productos lácteos que vengan utilizando de manera habitual y continua el vocablo «bio», aunque no se hayan obtenido con arreglo al método ecológico de producción.

9 — *Boletín Oficial de Navarra* de 10 de enero de 2000.
10 — *Boletín Oficial de Navarra* de 10 de julio de 2000.

III. Procedimiento administrativo previo y pretensiones de las partes

10. Por considerar que el ordenamiento jurídico español, debido a las modificaciones introducidas mediante el Real Decreto 506/2001 y el Decreto Foral 212/2000, infringía el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 en relación con el artículo 5 de este Reglamento, el artículo 2 en relación con el artículo 10 *bis*, y el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/13, la Comisión remitió al Reino de España escrito de requerimiento de 18 de julio de 2001, con arreglo al artículo 226 CE, ofreciéndole la posibilidad de presentar observaciones. El Reino de España se opuso a esta imputación.

11. En vista de lo anterior, la Comisión remitió al Gobierno español, mediante escrito de 24 de abril de 2002, un dictamen motivado y señaló un plazo de dos meses para que pusiera fin al incumplimiento imputado. El Gobierno español mantuvo que no existía incumplimiento alguno.

12. Mediante escrito de 17 de marzo de 2003, recibido en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 2003, la Comisión formuló recurso contra el Reino de España de conformidad con el artículo 226 CE.

13. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que:

— al mantener en su ordenamiento interno y en sus usos el empleo del vocablo «bio», solo o combinado con otros términos, para productos que no se han obtenido según el método de producción ecológico, infringiendo con ello los artículos 2 y 5 combinados del Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (DO L 198, p. 1), modificado por los Reglamentos (CE) nº 1935/95 del Consejo, de 22 de junio de 1995 (DO L 186, p. 1) y (CE) nº 1804/1999 del Consejo, de 19 de julio de 1999 (DO L 222, p. 1); al no haber adoptado las medidas necesarias para impedir un uso fraudulento de ese vocablo, infringiendo con ello los artículos 2 y 10 *bis* combinados del Reglamento modificado antes citado, y al no haber adoptado medidas para evitar que los compradores sean inducidos a error sobre el método de fabricación o de obtención de los alimentos, infringiendo con ello el artículo 2 del Reglamento modificado antes citado en combinación con el inciso i) de la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DO L 109, p. 29),

— y al mantener en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, infringiendo esas mismas disposiciones, el empleo del vocablo «bio», solo o combinado con otros términos, para productos lácteos que vengan utilizando de manera habitual y continua ese vocablo pero que no se obtienen según el método de producción ecológico,

el Reino de España ha incumplido el Reglamento y la Directiva antes citadas y, en particular, las disposiciones de los mismos que se han señalado.

— Condene en costas al Reino de España.

14. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

IV. Apreciación jurídica

15. El presente procedimiento por incumplimiento es atípico en la medida en que la Comisión reprocha a España la incompatibilidad de normas nacionales con un reglamento comunitario. Mientras que el objeto de los procedimientos por incumplimiento suele ser la compatibilidad de normativas nacionales con directivas, no resulta evidente

la necesidad de este procedimiento en el caso de los reglamentos. Dado que los reglamentos son directamente aplicables y prevalecen sobre el Derecho nacional, se podría prescindir, sin más, del Derecho nacional contrario a ellos. De este modo, sin embargo, se pasaría por alto que las contradicciones entre un reglamento y el Derecho nacional pueden afectar a la efectividad del Derecho comunitario en la práctica. En especial, estas contradicciones pueden generar dudas sobre cuál es el Derecho aplicable. Por tanto, los Estados miembros sólo pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento si se mantienen dentro de los límites de sus disposiciones, no obstaculizan su aplicabilidad directa y no ocultan su naturaleza comunitaria. [11] En razón de las obligaciones establecidas por el artículo 10 CE, las medidas nacionales deben facilitar la aplicación del Reglamento comunitario y no obstaculizar su ejecución. [12] El incumplimiento de estas obligaciones también puede constituir el objeto de un procedimiento por incumplimiento.

16. La Comisión censura que el Derecho español, tras las referidas modificaciones, permita que la indicación «bio» se use también en productos que no han sido obtenidos siguiendo el método ecológico de producción previsto en el Reglamento nº 2092/91. De este modo, España infringe el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 en relación con los artículos 5 y 10 *bis* de este Reglamento y con el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/13.

17. El artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 determina cuándo debe considerarse que la designación de un producto hace referencia al método ecológico de producción. El artículo 5 del Reglamento nº 2092/91 establece los productos que pueden ser designados de este modo. El artículo 10 *bis* del Reglamento nº 2092/91 impone a los Estados miembros la obligación de actuar contra la utilización fraudulenta de las indicaciones contempladas en el artículo 2 de este Reglamento. También el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/13 obliga a los Estados miembros a impedir los etiquetados engañosos.

18. Existiría una infracción de estas disposiciones si el término «bio» representara en España una referencia al método ecológico de producción, en el sentido del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91. En tal caso, España no podría adoptar normas, como las controvertidas en el presente asunto, que permiten utilizar esta indicación en productos que no han sido obtenidos según los métodos de la agricultura ecológica previstos en el Reglamento. Además, España debería impedir el uso indebido de dicho término.

11 — Véase la sentencia de 31 de enero de 1978, Zerbone (94/77, Rec. p. 99), apartados 22 a 27, y de 14 de octubre de 2004, Comisión/Países Bajos (C-113/02, Rec. p. I-9707), apartado 16.

12 — Sentencia de 14 de octubre de 1999, Adidas (C-223/98, Rec. p. I-7081), apartado 25.

19. Por consiguiente, la apreciación del fundamento del recurso de la Comisión depende únicamente, en lo relativo a todas sus imputaciones, de la interpretación que se haga del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91. Lo que se ha de dilucidar es si debe considerarse que un producto que en España lleva la indicación «bio» hace referencia, con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 2092/91, al método ecológico de producción.

20. Para determinar cuándo debe considerarse que un producto lleva una indicación que hace referencia al método ecológico de producción, el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 emplea una definición general, completada con una relación de términos específicos en cada lengua. Con arreglo a la definición general recogida en primer lugar en el artículo 2, debe considerarse que un producto lleva una indicación que hace referencia al método ecológico de producción

«cuando [...] el producto [...] se [caracterice] por las indicaciones que se utilicen en cada Estado miembro y que sugieran al comprador que el producto [...] se [ha] obtenido de acuerdo con las normas de producción enunciadas en el artículo 6».

21. De este modo, la definición general establece que el criterio que debe aplicarse es la frecuencia en el uso de los términos, en estrecha relación con la percepción que de éstos tengan los consumidores.

22. Esta definición se concreta a continuación en una enumeración para cada lengua de los términos cuyo uso, así como el de sus derivados o abreviaciones, califica al producto de producto obtenido con arreglo al método ecológico de producción:

«[...] y, en particular, con los términos siguientes, o sus prefijos en uso (como bio, eco, etc.) o diminutivos, solos o combinados, a no ser que dichos términos no se apliquen a los productos agrícolas contenidos en los productos alimenticios o en los alimentos para animales o, a todas luces, no tengan ninguna relación con el método de producción».

23. Sigue una relación con los términos en las respectivas lenguas oficiales. En el caso del español, el danés, el alemán y el sueco se menciona el término correspondiente a «ecológico»; en el caso del alemán, el griego, el francés, el italiano, el neerlandés y el portugués, el término «biológico»; en el caso del inglés, el término «orgánico», y en el caso del finés, el término «natural».

24. En virtud de esta relación se considera que los términos mencionados para la lengua oficial de un Estado miembro hacen referencia en este Estado al método ecológico de producción en todos los casos. El artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 define de este modo la percepción del consumidor.

25. Ahora bien, para el «español» no se menciona el término «biológico», que comprende también su abreviación «bio», sino únicamente el término «ecológico».

26. En cambio, la relación menciona para el alemán y el neerlandés el término «biologisch»; para el francés, «biologique»; para el griego, «βιολογικό»; para el italiano, «biologico», y para el portugués, «biológico», de modo que, al menos en estas lenguas se debe considerar que la abreviación «bio» derivada de estos términos también hace referencia al método ecológico de producción.

27. La protección de estos términos no depende de la lengua del consumidor, sino de la lengua de comercialización. Así, por ejemplo, no sería aceptable en ningún Estado miembro, y no sólo en Francia, Bélgica o Luxemburgo, un producto comercializado en francés que llevase la indicación «biologique», si no se hubiera producido con arreglo al Reglamento. Tampoco se podría usar en dicho producto la abreviación «bio».

28. En cambio, no es posible extender esta protección de la abreviación «bio», en cuanto abreviación de las traducciones del término «biológico» expresamente recogidas en la referida relación, a productos que se comercialicen en una lengua para la que no se menciona una traducción del término «biológico». En cuestiones de comercialización el Tribunal de Justicia basa su apreciación en la expectativa que se presume en un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz en relación con el bien de que se trate. [13] Este consumidor típico no entiende el término «bio» usado en un producto comercializado en español como abreviación de las traducciones del término «biológico» mencionadas en el artículo 2, sino como abreviación de la palabra española «biológico». [14]

29. Por consiguiente, la imputación de la Comisión sólo estará fundada si «bio», en cuanto abreviación de la palabra española «biológico», ha de entenderse como indicación de un producto obtenido con arreglo al Reglamento. La solución puede inferirse bien del propio Reglamento, bien de la percepción que en la práctica tenga el comprador medio de los productos comercializados en español.

A. *Carácter indicativo de «biológico» con arreglo al Reglamento nº 2092/91*

30. La relación del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 sugiere a primera vista que sólo

13 — Sentencia de 16 de julio de 1998, Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, Rec. p. I-4657), apartado 31.

14 — No obstante, no cabe excluir que en el supuesto de productos comercializados en varias lenguas el uso de «bio» en la parte redactada en español también pueda influir al consumidor que tenga en cuenta principalmente la parte redactada en otra lengua, por ejemplo, en francés.

los términos que contiene determinan cuáles son los términos que en cada lengua deben ser considerados indicaciones del método ecológico de producción. Pero esta impresión es falsa. Aunque el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 enumera para cada lengua uno o dos términos que se deben considerar indicaciones del método ecológico de producción previsto en el Reglamento, esta enumeración no es taxativa. Así, puede existir una indicación del método ecológico de producción en el sentido del artículo 2 cuando se use, *en particular*, uno de los términos enumerados. También es posible, por tanto, que se usen otros términos como indicación del método ecológico de producción. Asimismo cabe colegir de esta enumeración expresa que cualquier ampliación de la protección a indicaciones que no estén previstas para una determinada lengua ha de ser motivada. La atribución de términos diferentes a las diversas lenguas puede entenderse a primera vista como un indicio de que estos términos no son indicaciones del método ecológico de producción en *todas* las lenguas.

31. También los trabajos preparatorios del Reglamento nº 2092/91 parecen contradecir la tesis de que los términos mencionados expresamente en la relación constituyen indicaciones del método ecológico de producción en todas las lenguas comunitarias. En un primer momento, la Comisión había propuesto el uso de un término único comunitario, a saber, «biológico» o «biodinámico», [15] que se reservaría obligatoriamente en todas sus traducciones a los productos de la agricultura ecológica. Sin embargo, tras la intervención del Parlamento se incluyó en la propuesta la relación de términos distintos para cada lengua, correspondientes, según el caso, a «ecológico», «biológico» u «orgánico». [16] Si se hubiera mantenido el concepto de término unitario en todas las lenguas se habrían reservado los tres términos «ecológico», «biológico» y «orgánico» en todas las lenguas para los productos que cumplen las exigencias del Reglamento nº 2092/91, en vez de elaborar una relación con nueve términos, uno para cada lengua.

32. En cambio, el objetivo del Reglamento nº 2092/91 y la salvaguardia del mercado interior, que debe tomarse en consideración a la hora de interpretar el Derecho secundario de conformidad con el Tratado muestran el carácter indicativo del término «biológico» en todas las lenguas.

33. El objetivo del Reglamento nº 2092/91 es el fomento de la agricultura ecológica. Para alcanzar este objetivo, el Reglamento pretende proteger al consumidor de las indicaciones engañosas. El consumidor debe poder identificar con facilidad los productos de la agricultura ecológica. Además, el Reglamento también pretende impedir la competencia desleal en detrimento de los productores de productos ecológicos. Los productos obtenidos con arreglo a las normas del

15 — Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo al sistema de producción biológica de productos agrarios y su presentación en los productos agrarios y alimenticios (DO 1990, C 4, pp. 4 y ss., especialmente p. 5).

16 — COM(91) 112 final, pp. 4 y ss.

método ecológico han de ser protegidos frente a los productos de la agricultura convencional, que son más baratos. [17]

34. Sería contrario a este objetivo que un mismo término, como «bio», estuviera reservado en un Estado miembro a los productos de la agricultura ecológica y en otros Estados miembros el mismo término no estuviera protegido.

35. Si «bio» sólo estuviera protegido en alguna de las lenguas comunitarias como indicación del método ecológico de producción, los consumidores, al comprar en otros Estados miembros o al comprar productos comercializados en otras lenguas, podrían pensar erróneamente que son productos de la agricultura ecológica. Los mencionados productos quedarían también expuestos en el tráfico transfronterizo a la competencia directa de productos más baratos de la agricultura convencional. De esta forma no sólo se pondría en peligro la consecución del objetivo del Reglamento consistente en impedir la competencia desleal. Tales diferencias en la protección de las indicaciones también podrían obstaculizar el comercio intracomunitario de productos de la agricultura ecológica. En cambio, con una protección uniforme en toda la Comunidad no sólo quedarían excluidos los obstáculos potenciales a la libre circulación de mercancías, sino que, además, se contribuiría al establecimiento de una terminología uniforme en toda la Comunidad, lo que fomentaría el comercio de estos productos.

36. En este contexto debe considerarse asimismo que en el mercado interior es posible, y habitual, el etiquetado en varias lenguas, para que los productos se puedan comercializar en varios Estados miembros. Este etiquetado, por sí mismo, puede inducir a error al consumidor si un producto que no haya sido obtenido con arreglo al Reglamento llevase en otra lengua una indicación que en la lengua del consumidor se usara habitualmente para productos conformes con el Reglamento. Por ejemplo, resultaría engañoso vender en Portugal un yogur español con la mención en español «biológico». [18] Aunque este riesgo de confusión demuestra claramente la incompatibilidad de un etiquetado como el descrito con el Reglamento, [19] resultaría difícil impedirlo en la práctica si varios Estados miembros permitiesen el libre uso de indicaciones que en otros Estados miembros están reservadas al método de producción contemplado en el Reglamento.

37. Un estudio de Derecho comparado elaborado por el servicio de investigación del Tribunal de Justicia pone de manifiesto

17 — Véanse los considerandos segundo y quinto del Reglamento nº 2092/91.

18 — Con arreglo al artículo 2 del Reglamento, «biológico» es la indicación de los productos conformes con el Reglamento en portugués.

19 — Véanse los apartados 27 y ss. de las presentes conclusiones.

las posibles repercusiones negativas en el mercado interior de los productos de la agricultura ecológica. Según dicho estudio, entre los Estados miembros,[20] sólo Dinamarca y el Reino Unido siguen permitiendo, además de España, el uso de «bio» en productos que no cumplen las exigencias del Reglamento. No obstante, en Dinamarca y el Reino Unido se requiere una indicación clara de que el producto no procede de la agricultura ecológica. Por consiguiente, debe inferirse que en todo el mercado interior, salvo en España, «bio» se entiende como una indicación del método ecológico de producción y puede ser usado por los productores con este fin.

38. El Reglamento nº 392/2004, que no es aplicable *ratione temporis* en el presente procedimiento, confirma la interpretación basada en los objetivos del Reglamento nº 2092/91. Con este Reglamento, el legislador comunitario ha tomado partido expresamente por la tesis de que las traducciones de las indicaciones mencionadas en el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 también son indicaciones del método ecológico de producción en las demás lenguas comunitarias.

39. Mediante el Reglamento nº 392/2004, el Consejo ha dado una nueva redacción, entre otras disposiciones, al artículo 2 del Reglamento nº 2092/91. Desde su entrada en vigor, los términos enumerados se consideran «indicaciones que hacen referencia al método ecológico de producción en toda la Comunidad y *en todas las lenguas comunitarias*».[21] Según el segundo considerando del Reglamento nº 392/2004, la protección de los derivados o abreviaciones habituales es también aplicable independientemente de la lengua en la que se empleen. La ponente del Parlamento Europeo también manifestó con claridad que la nueva redacción del artículo 2 excluiría el uso del término «bio» para productos que no cumplieran las exigencias del método ecológico de producción.[22] Es evidente que el Gobierno español era consciente de este contenido normativo, ya que votó en contra del Reglamento de modificación. Así, remitiéndose al presente procedimiento por incumplimiento, destacó que «bio», en español, no se identifica con la agricultura biológica y que, por tanto, la modificación no era necesaria.[23] De esta forma queda claro que ahora, en cualquier caso, sólo cabe utilizar la abreviación «bio» en productos de la agricultura biológica.[24]

40. En el segundo considerando del Reglamento nº 392/2004 se subraya que la

20 — No han sido objeto del estudio los países bálticos, Malta y Hungría.

21 — El subrayado es mío.

22 — Informe de la diputada Danielle Auroi sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, de 6 de noviembre de 2003, A5-392/2003, p. 12.

23 — Declaración 16/04, en la lista mensual de actos del Consejo de febrero de 2004, documento del Consejo 7712/04, de 24 de marzo de 2004, anexo II, p. 6.

24 — Véanse, a este respecto, mis conclusiones en el asunto Comité Andaluz de Agricultura ecológica (C-107/04, Rec. pp. 7137-7139, puntos 20 y ss).

modificación se ha adoptado para que no haya posibilidades de *interpretar erróneamente* el ámbito de esta protección. Por consiguiente, el legislador considera que la exclusión de los derivados o abreviaciones habituales en otras lenguas del ámbito de la protección, obedecería a una interpretación errónea del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 en su versión no modificada.

41. La interpretación del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 permite, pues, concluir que, con arreglo al Reglamento, todos los términos citados para cada una de las lenguas y sus abreviaciones se deben considerar indicaciones del método ecológico de producción en toda la Comunidad.

42. No obstante, el artículo 2 del Reglamento contiene una excepción expresa en el supuesto de términos que, «a todas luces, no tengan ninguna relación con el método de producción».[25] Ahora bien, la anterior normativa estatal española y las normativas autonómicas aún vigentes por las que se reservaba o se sigue reservando el término «bio» a los productos de agricultura ecológica,[26] y que analizaré a continuación, muestran sin lugar a dudas que en España este término tiene relación con la agricultura ecológica.

43. Por consiguiente, permitir el uso de la indicación «bio» en productos que no cumplen las exigencias del Reglamento nº 2092/91 es incompatible con el artículo 2.

B. *Argumento subsidiario: sobre la percepción de los consumidores del mercado español*

44. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta la anterior opinión sobre la interpretación del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 en su versión resultante del Reglamento nº 1804/1999, la respuesta dependerá de si los consumidores entienden la indicación «bio», en cuanto abreviación de «biológico», como una indicación del método ecológico de producción. Así, el artículo 2 no sólo reserva a los productos de la agricultura ecológica los términos mencionados expresamente, sino todos los «que se utilicen en cada Estado miembro y que sugieran al comprador que el producto, sus ingredientes o las materias primas para la alimentación animal se han obtenido de acuerdo con las normas de producción» del Reglamento. Dado que esta

25 — Sobre la nueva redacción de esta excepción, véanse mis conclusiones en el asunto Comité Andaluz (citadas en la nota 23, puntos 31 y ss.).

26 — Véanse puntos 43 y ss de las presentes conclusiones.

norma se refiere a cada Estado miembro, se ha de tomar en consideración, en contra de lo defendido por la Comisión, al consumidor del mercado español y no al consumidor medio del mercado interior.

45. El Gobierno español niega que el término «bio» sugiera al consumidor español el método de producción contemplado en el Reglamento. La Comisión responde que la anterior versión del Real Decreto 1852/1993, aplicable únicamente a los productos de origen vegetal, preveía el uso de este término en productos obtenidos con arreglo al Reglamento. Invoca además el Decreto Foral 212/2000 de la Comunidad Foral de Navarra, que, a excepción de los productos lácteos, dispone que un producto hace referencia al método ecológico de producción si lleva los términos «biológico» o «bio», entre otros. El Gobierno español confirmó, en respuesta a cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia, las diferencias entre la normativa nacional y la normativa de la Comunidad Foral de Navarra. Sólo cabe entender su respuesta en el sentido de que la normativa nacional no excluye la vigencia de las normativas de la Comunidades Autónomas. Según la información proporcionada por el Gobierno español, también existen otras normativas similares, sin la limitación relativa a los productos lácteos y que no son contrarias al Reglamento, adoptadas por las Comunidades Autónomas de Valencia, Canarias, Galicia, Madrid, Cataluña, Aragón y Baleares. La Comisión señaló en la vista que de las diecisiete Comunidades Autónomas, sólo Navarra, en el caso de los productos lácteos, y el País Vasco permiten el uso de «bio» en productos que no cumplen las exigencias del Reglamento. Por consiguiente, en el territorio español existen diferentes normativas sobre la utilización de la indicación «bio».

46. Si el legislador español ya ha equiparado, tanto a escala nacional como de las Comunidades Autónomas, los términos «biológico» y «bio» con los términos «ecológico» y «eco», se puede concluir que el consumidor español tiene la misma percepción. Hay que suponer que el legislador basó su normativa en la percepción existente entre los consumidores o que, al menos, dicha normativa fomentó esta percepción.

47. No cabe oponer a esta conclusión que el Real Decreto, en su anterior versión, sólo se aplicase a los productos de origen vegetal y que el Decreto Foral establezca una excepción para los productos lácteos. Si «bio» y «biológico» indican el método de producción contemplado en el Reglamento para determinados productos, debe considerarse que el consumidor pensará en este método en relación con otros productos y que, por

tanto, el uso de dichas indicaciones puede ser engañoso. [27]

48. Tampoco la modificación controvertida del Real Decreto invalida la conclusión sobre la percepción del consumidor español que se deriva del texto de las normas españolas. Por un lado, aún existen normativas autonómicas que fomentan la confianza del consumidor en las indicaciones «bio» y «biológico». Por otro, no cabe llegar sin más a la conclusión contraria, es decir, que la percepción del consumidor ha cambiado debido a la derogación de una norma sobre el uso de dichas indicaciones. Las expectativas del consumidor basadas en las normas anteriores seguirán existiendo, al menos durante algún tiempo. Por tanto, la supresión abrupta de la protección de determinadas indicaciones implica necesariamente un riesgo de confusión para los consumidores. Dicha supresión sólo estaría justificada si constara objetivamente que el consumidor no asocia los términos que se dejan de proteger con el método de producción contemplado en el Reglamento.

49. El Gobierno español debería haber demostrado este extremo, habida cuenta de que el marco jurídico español proporciona indicios suficientes de que el consumidor español asocia la indicación «bio» con el método ecológico de producción. Sin embargo, el Gobierno español no ha aportado esta prueba. Apoya su razonamiento, por lo esencial, presentando un sondeo de opinión. En principio, no cabe excluir que las expectativas de los consumidores puedan acreditarse mediante un estudio de este tipo. Ahora bien, el estudio presentado no es más que un proyecto piloto basado en 100 entrevistas telefónicas efectuadas en Madrid, Barcelona y Bilbao. En el estudio consta que la empresa de sondeos que lo ha realizado considera necesaria una nueva etapa con unos dos mil encuestados para conseguir resultados definitivos. Además la Comisión señala certeramente que el estudio fue encargado por el sector lácteo español, que está interesado en continuar utilizando la indicación «bio». Sin necesidad de examinar más a fondo la calidad técnica del estudio, hay que señalar asimismo que éste contiene, cuando menos, indicios de que «bio» no sólo se identifica con productos benéficos para la salud, sino también de que se entiende como indicación del método ecológico de producción. [28]

50. El Gobierno español alega el riesgo de confusión del consumidor español, que, en su opinión, asocia los productos bio con determinadas ventajas para la salud —por ejemplo, los cultivos de bífidos en los productos lácteos— y no con un método de

27 — El Reglamento nº 2092/91, antes de ser completado mediante el Reglamento nº 1804/1999, también adolecía de un defecto sistemático similar, ya que la protección de determinados términos no abarcaba los productos de origen animal y de este modo favorecía que se pudiera inducir a error a los consumidores.

28 — Escrito de contestación, anexo IV, p. 8, características segunda y sexta.

producción. Si realmente existiera dicho riesgo, no cabe remediarlo permitiendo que se induzca a error a los consumidores que identifican esta indicación con el método de producción contemplado en el Reglamento. Por el contrario, habría que prohibir completamente el uso de esta indicación. [29]

51. Aun cuando el término «bio» no debiera considerarse como una indicación del método ecológico en todas las lenguas con arreglo al Reglamento nº 2092/91, hay que concluir que al menos en España cumple dicha función.

52. En aras de la exhaustividad cabe señalar que las normativas españolas no pueden justificarse como excepciones previstas en el artículo 5, apartado 3 *bis*, del Reglamento nº 2092/91. Con arreglo a esta disposición, sólo es posible usar una indicación reservada, en principio, únicamente a los productos ecológicos en productos que no lo son cuando dicha indicación constituye una marca registrada. Ahora bien, el Reglamento nº 2092/91 no prevé una excepción para grupos enteros de productos, sino que limita dicha excepción a marcas específicas.

53. Por consiguiente, en España, el uso de «bio» en productos que no han sido obtenidos con arreglo al método ecológico de producción es incompatible con el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91.

C. *Conclusiones respecto del recurso por incumplimiento*

54. Ya se expuso cómo la infracción del artículo 2 del Reglamento nº 2092/91 implica asimismo la infracción de los artículos 5 y 10 *bis* de dicho Reglamento y del artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/13. [30] Por consiguiente, procede estimar el recurso de la Comisión en su totalidad.

V. Costas

55. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de España y se han estimado en su totalidad los motivos que ha formulado, procede condenar a éste en costas.

29 — No obstante, esto ya no es posible tras la modificación del Reglamento mediante del Reglamento nº 392/2004, ya que desde entonces el término «biológico» en español, en cuanto traducción de «biologisch», se considera una indicación lícita del método de producción contemplado en el Reglamento.

30 — Véanse los puntos 16 y ss. de las presentes conclusiones.

VI. Conclusión

56. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie del siguiente modo:

1) Declare que el Reino de España ha infringido:

— el artículo 2, en relación con los artículos 5 y 10 *bis*, del Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en la versión resultante del Reglamento (CE) nº 1804/1999, y

— el artículo 2 del Reglamento nº 2092/91, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios,

al mantener en su ordenamiento interno y en la práctica administrativa el empleo del vocablo «bio», solo o combinado con otros términos, para productos que no se han obtenido con arreglo a las exigencias establecidas en el Reglamento nº 2092/91, en virtud del Real Decreto 506/2001 y el Decreto Foral 212/2000.

2) Condene en costas al Reino de España.