SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
6 de mayo de 1986 *

En el asunto 304/84,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por la cour d'appel de Colmar, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre

Ministère public

y

1) Claude Muller,

2) SARL Kampfmeyer-France,

3) Comité national des associations populaires familiales et syndicales,

una decisión prejudicial acerca de la interpretación, en especial, de la Directiva 74/329 del Consejo, de 18 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes que pueden emplearse en los productos alimenticios (DO L 189, p. 1; EE 13/03, p. 240),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. U. Everling, Presidente de Sala; R. Joliet, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: M. Darmon
Secretario: J. A. Pompe, Secretario adjunto

consideradas las observaciones presentadas por:

— Claude Muller y SARL Kampfmeyer-France, representados por la Sra. Lise Funck-Brentano y el Sr. François Jemoli,

* Lengua de procedimiento: francés.

— el Gobierno alemán, representado por los Sres. Martin Seidel y Ernst Röder,

— el Gobierno italiano, representado por el Sr. Pier Giorgio Ferri,

— el Gobierno francés, representado por el Sr. R. Abraham,

— la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Michel van Ackere,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de febrero de 1986,

dicta la presente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 25 de octubre de 1984, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 1984, la cour d'appel de Colmar planteó, en virtud del artículo 177 del Tratado, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 74/329 del Consejo, de 18 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes que pueden emplearse en los productos alimenticios (DO L 189, p. 1; EE 13/03, p. 240), y sobre la interpretación de los artículos 30 a 36 del Tratado.

2 Estas cuestiones se han suscitado en un procedimiento penal incoado contra la SARL Kampfmeyer-France (en adelante, Kampfmeyer), en la persona de su apoderado, Sr. Claude Muller. Kampfmeyer había importado de la República Federal de Alemania una preparación especial de base para repostería, llamada «Phénix». Esta preparación, legalmente comercializada en la República Federal de Alemania, contenía el agente emulsionante E 475 (esteres poliglicéricos de ácidos grasos),

cuyo empleo en los productos alimenticios no está autorizado en Francia. La presencia de esta sustancia en el producto importado no se indicaba en el embalaje, en el cual figuraba, sin embargo, la frase «conforme a la legislación francesa».

3 Del expediente se desprende que la legislación francesa (Decreto de 15 de abril de 1912, Journal Officiel de la République Française de 29.6.1912) prohíbe utilizar cualquier sustancia química en los productos alimenticios a no ser que el empleo de esa sustancia haya sido autorizado por decreto interministerial. Dicha autorización, sin embargo, no había sido concedida para el empleo del emulsionante E 475. Por otro lado, una circular de 8 de agosto de 1980 (JORF de 25.9.1980) especifica el contenido de las solicitudes de autorización, las cuales deben demostrar el interés que ofrece la sustancia en cuestión para los usuarios y los consumidores, debiendo probar también que dicha sustancia es inofensiva en condiciones de uso normales.

4 Con base en estos hechos, el tribunal correctionnel de Estrasburgo, mediante resolución de 13 de octubre de 1983, declaró al Sr. Muller culpable de los delitos de estafa sobre la calidad sustancial de una mercancía y de falsificación de productos alimenticios, condenándole por ello a una multa, a la publicación de la resolución en la prensa y al pago de daños y perjuicios.

5 El acusado apeló contra dicha resolución, alegando en su defensa las disposiciones de la mencionada Directiva 74/329 y del artículo 30 del Tratado. Con el fin de poder valorar esta argumentación, la cour d'appel de Colmar suspendió el pronunciamiento de la sentencia y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones con carácter prejudicial:

«1) La Directiva 74/329 del Consejo, de 18 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes que pueden emplearse en los productos alimenticios, ¿tiene por efecto impedir a un Estado miembro que prohíba el empleo de uno de los agentes enumerados en el Anexo I? De no ser así, ¿en qué condiciones puede dicha prohibición ser permitida por el Derecho comunitario?

2) Un Estado miembro que haya prohibido en debida forma el empleo de uno de los agentes contemplados en el Anexo I, ¿puede oponerse a la importación y a la comercialización en su territorio nacional de un producto que contenga tal agente fabricado conforme a la legislación comunitaria, en otro Estado miem-

bro, por un motivo distinto a los enumerados en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva de 18 de junio de 1974, sin infringir las disposiciones del artículo 30 del Tratado de Roma?»

Sobre la primera cuestión

6 Esta cuestión se refiere a la interpretación de la Directiva 74/329, cuyo objetivo es llegar a una primera fase de aproximación de las legislaciones nacionales que supone «la elaboración de una lista única de los agentes [...] que los Estados miembros podrán autorizar para el tratamiento de los productos alimenticios» (cuarto considerando). Los productos alimenticios a los que pueden añadirse estos agentes y las circunstancias de dicha adición deberán ser determinados por el Consejo en una segunda fase (sexto considerando y artículo 4). No obstante, hasta ahora no se ha adoptado ningún acto del Consejo en este sentido.

7 Según el artículo 2, apartado 1, de la Directiva, «para el tratamiento de los productos alimenticios por medio de agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes, los Estados miembros sólo autorizarán el empleo de los que se enumeran en el Anexo I y, en su caso, solamente en las condiciones que en él se determinan. El artículo 5 de la Directiva prevé que los Estados miembros podrán, durante un período máximo de un año, suspender la autorización para emplear una de las sustancias enumeradas en el Anexo I, o reducir su contenido máximo autorizado, si el empleo de dicha sustancia en los productos alimenticios o su contenido pudiera representar un peligro para la salud humana. Por último, el artículo 8 fija los criterios acerca del etiquetado de las sustancias a que se refiere la Directiva; en virtud del apartado 4 de este artículo, los Estados miembros no podrán prohibir la introducción en su territorio ni la comercialización de estas sustancias únicamente porque consideren insuficiente el etiquetado, si éste responde a las indicaciones previstas en dicho artículo.

8 Todas las partes que han presentado observaciones están de acuerdo en que los textos mencionados, considerados en conjunto, indican claramente que la Directiva 74/329 no obliga a los Estados miembros a admitir en todos los casos las sustancias enumeradas en la lista de esta Directiva. Sin embargo, no están de acuerdo en lo que se refiere al margen de discrecionalidad de que disponen los Estados miembros para prohibir el empleo de una de estas sustancias.

9 Según el Sr. Muller y la sociedad Kampfmeyer, y también según los Gobiernos alemán e italiano, del objetivo de la Directiva se deduce que tal prohibición debe estar motivada por razones que se refieren a la protección de la salud humana y que debe limitarse a unos productos alimenticios determinados, quedando así excluida cualquier prohibición general y absoluta de una de las sustancias consideradas.

10 En cambio, el Gobierno francés estima que la lista de aditivos enumerados en el Anexo I de la Directiva es una lista meramente limitativa que no implica ninguna obligación de autorizar el empleo de cada uno de dichos aditivos. Por lo tanto, a pesar de que los Estados miembros únicamente pueden autorizar las sustancias que figuran en esa lista, pueden prohibir, incluso totalmente, el empleo de estas sustancias si consideran que son peligrosas para la salud del consumidor.

11 La Comisión admite que un Estado miembro pueda prohibir, incluso totalmente, el empleo de una de las sustancias que figuran en la lista positiva de la Directiva, por lo que se refiere a los productos alimenticios originarios de ese Estado miembro. Sin embargo, estima que esta prohibición no puede aplicarse cuando se trata de productos alimenticios que no representan peligro alguno para la salud, importados de otros Estados miembros en los que están legalmente comercializados. La Comisión señala, además, que la libertad de los Estados miembros de prohibir el uso de las sustancias en cuestión está limitada por las disposiciones especiales de los artículos 5 y 8 de la Directiva y por las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías.

12 Como se ha dicho anteriormente, la Directiva 74/329 pretende únicamente una armonización parcial por lo que se refiere a los aditivos en cuestión, y las condiciones de empleo de estos agentes se determinarán a nivel comunitario en una fase posterior. Al limitarse a especificar los agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes «que pueden emplearse en los productos alimenticios», deja a los Estados miembros la facultad de fijar sus propias reglas en cuanto al empleo de dichos agentes, especialmente en lo que se refiere a determinar qué productos alimenticios son apropiados y a las condiciones de la adición. No obstante, de la estructura de la misma Directiva y de otras normas de Derecho comunitario se desprende que dicha facultad no es ilimitada.

13 A este respecto, en primer lugar es preciso señalar que, en virtud del artículo 5 de la Directiva, un Estado miembro que haya autorizado el empleo, en productos alimenticios, de una de las sustancias enumeradas en el Anexo I no podrá suspender esta autorización o limitar su alcance si no es por razones relacionadas con la protección de la salud humana y durante un período limitado, a la espera de una decisión definitiva del Consejo. Además, el artículo 8, apartado 4, excluye una prohibición de este tipo basada únicamente en que el etiquetado es insuficiente, si éste cumple las condiciones establecidas por dicho artículo.

14 En segundo lugar, es preciso observar, como muy recientemente ha resuelto el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de diciembre de 1985 (Motte, asunto 247/84, Rec. 1985, p. 3887), que la existencia de directivas de armonización no exluye la aplicación del artículo 30 del Tratado y que, por otra parte, el recurrir al artículo 36 deja de estar justificado únicamente cuando las normas comunitarias prevén la armonización completa de todas las medidas necesarias para asegurar la protección de la salud e instituyen procedimientos comunitarios para velar por su cumplimiento. Por consiguiente, cuando las prohibiciones de emplear las sustancias enumeradas en el Anexo I de la Directiva se aplican a los productos importados de otros Estados miembros, deben observarse los artículos 30 y siguientes del Tratado, a los que se refiere la segunda cuestión.

15 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que la Directiva 74/329 del Consejo, de 18 de junio de 1974, no se opone a que un Estado miembro prohíba el empleo de una de las sustancias enumeradas en el Anexo I de dicha Directiva, siempre que se cumplan las condiciones establecidas por los artículos 5 y 8 de la misma y, en lo que respecta a la aplicación de esta prohibición a los productos alimenticios importados de otros Estados miembros, por los artículos 30 y siguientes del Tratado.

Sobre la segunda cuestión

16 Por lo que se refiere a la segunda cuestión, relativa a la interpretación de los artículos 30 y siguientes del Tratado, no puede negarse que la aplicación a los productos importados de otros Estados miembros, en los que dichos productos importados son comercializados legalmente, de una legislación nacional del tipo de la que se trata en el procedimiento principal, es susceptible de obstaculizar el comercio intracomunitario y constituye, por este motivo, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado. Sin embargo, es preciso considerar, en vista de que la armonización comunitaria en el terreno en cuestión es sólo parcial, si la legislación nacional puede justificarse por razones de protección de la salud de las personas, en el sentido del artículo 36 del Tratado.

17 El Sr. Muller y la sociedad Kampfmeyer alegan en este sentido que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las excepciones al principio de la libre circulación de mercancías y, sobre todo, las relativas a la protección de la salud pública, deben interpretarse en sentido estrito. Más concretamente, en lo que se refiere al agente emulsionante E 475, estiman que no existe ninguna razón de salud pública que permita a un Estado miembro oponerse a la comercialización de un producto que contenga dicho agente en las condiciones de la Directiva 74/329. Esta sustancia no es nociva en sí misma; además, el Comité Científico de la Alimentación Humana comunitario le ha reconocido muchas ventajas, tanto para el usuario como para el consumidor. En todo caso, la carga de la prueba de que se dan las circunstancias que justifican una excepción a la regla de la libre circulación de mercancías corresponde al Estado miembro, cuya legislación es la causante del obstáculo.

18 El Gobierno francés alega que las autoridades nacionales tienen el derecho y la obligación, en materia de aditivos, de garantizar la protección de la salud de los consumidores teniendo en cuenta sus costumbres alimentarias. Respecto al agente emulsionante E 475, hay serias dudas acera de su inocuidad, sobre todo teniendo en cuenta las costumbres alimentarias de la población francesa. Como se desprende de un estudio reciente realizado en Francia, existe el riesgo de que la dosis diaria admisible, propuesta por el Comité Científico de la Alimentación Humana comunitario, sea rebasada en dicho Estado miembro, especialmente por los niños, grandes consumidores de productos de repostería.

19 La Comisión afirma que una prohibición general de importar y de comercializar productos legalmente comercializados en otro Estado miembro, basada en que contienen uno de los agentes mencionados en la lista positiva de la Directiva 74/329, es excesiva cuando la adición del agente en cuestión no rebasa los límites admisibles según el conocimiento científico internacional. Por lo que se refiere, más concretamente, al agente emulsionante E 475, el Comité Científico de la Alimentación Humana comunitario reconoce que dicho agente tiene algunas ventajas tecnológicas, sobre todo cuando se usa en productos de panadería, y llega a la conclusión de que el empleo de este agente es aceptable en una dosis diaria de hasta 25 mg por kilogramo de peso.

20 Es preciso señalar, en primer lugar, que las partes están de acuerdo en que, si bien las sustancias a que se refiere la Directiva 74/329 no son nocivas por sí mismas, su consumo más allá de cierto límite puede crear un riesgo para la salud humana.

Esto está confirmado, además, por el hecho de que la legislación comunitaria se ha propuesto determinar, en una segunda fase de aproximación de las legislaciones nacionales, los productos alimenticios a los que pueden añadirse dichas sustancias y las dosis máximas admisibles de estas últimas. El expediente demuestra que, en el estado actual de la investigación científica, hay inseguridad en lo que se refiere a la apreciación de los límites críticos de nocividad, dado que dichos límites varían según las cantidades de aditivos absorbidos con toda la comida ingerida y, por lo tanto, dependen en gran parte de las costumbres alimentarias en los diferentes Estados miembros.

21 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, entre otras, en sus sentencias de 14 de julio de 1983 (Sandoz, 174/82, Rec. 1983, p. 2445) y de 10 de diciembre de 1985 (Motte, citada anteriormente), en tales circunstancias, corresponde a los Estados miembros, a falta de una armonización comunitaria completa en la materia, decidir qué nivel de protección de la salud y de la vida de las personas pretenden asegurar a la luz de las costumbres alimentarias propias de sus poblaciones, teniendo en cuenta, sin embargo, las prescripciones de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad.

22 Conviene, además, señalar que la Directiva 74/329, lo mismo que las otras directivas de base en el campo de los aditivos alimentarios, concebidas de manera similar, se muestra muy prudente respecto a la nocividad potencial de estas sustancias, partiendo al respecto del principio de que conviene restringir, en la medida de lo posible, su consumo incontrolado con la comida. Este principio, que debe ser considerado como que responde a un objetivo legítimo de política sanitaria, es aplicado de tal forma que únicamente los aditivos de los que hay una necesidad real, sobre todo de orden tecnológico o económico, se admiten para la alimentación humana.

23 De esto se deduce que, en su estado actual, el Derecho comunitario no se opone a que un Estado miembro prohíba la comercialización de productos alimenticios, que provengan de otros Estados miembros, a los que se les han añadido estas sustancias. No obstante, el principio de proporcionalidad, que inspira la última frase del artículo 36 del Tratado, exige que dicha prohibición se limite a lo que sea necesario para alcanzar los objetivos de protección de la salud legítimamente perseguidos. Por lo tanto, deben concederse, según un procedimiento fácilmente accesible para los agentes económicos, autorizaciones para comercializar estos productos cuando dichas autorizaciones son compatibles con los objetivos indicados.

24 Corresponde a los Estados miembros evaluar, en el contexto de la discrecionalidad de hecho de que disponen a este respecto, si la comercialización de los productos alimenticios a los que se han añadido estas sustancias puede representar un riesgo para la salud pública y si existe una necesidad real de añadir estos agentes a productos alimenticios determinados. Al aplicar estos criterios, deben tenerse en cuenta los resultados de la investigación científica internacional y, especialmente, los trabajos del Comité Científico de la Alimentación Humana comunitario, evaluándolos a la luz de las costumbres alimentarias propias del Estado miembro importador.

25 Corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar, en cada caso, que su legislación es necesaria para proteger eficazmente los intereses a que se refiere el artículo 36 del Tratado y, sobre todo, que la comercialización del producto en cuestión representa un riesgo para la salud pública y, en su caso, que la adición de los agentes de que se trata no responde a una necesidad real.

26 Por estos motivos, procede responder a la segunda cuestión que los artículos 30 a 36 del Tratado no se oponen a que un Estado miembro prohíba la comercialización de productos alimenticios, importados de otros Estados miembros en donde se comercializan legalmente y a los que se les ha añadido una de las sustancias enumeradas en el Anexo I de la Directiva 74/329, de 18 de junio de 1974, siempre que la comercialización sea autorizada, mediante un procedimiento fácilmente accesible para los agentes económicos, cuando la adición de la sustancia en cuestión responde a una necesidad real y no representa un riesgo para la salud pública. Corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar en cada caso, a la luz de las costumbres alimentarias nacionales y teniendo en cuenta los resultados de la investigación científica internacional, que su legislación es necesaria para proteger efectivamente los intereses a que se refiere el artículo 36 del Tratado.

Costas

27 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, francés e italiano, y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la cour d'appel de Colmar, mediante resolución de 25 de otubre de 1984, declara:

1) **La Directiva 74/329 del Consejo, de 18 de junio de 1974, no se opone a que un Estado miembro prohíba el empleo de una de las sustancias enumeradas en el Anexo I de dicha Directiva, siempre que se cumplan las condiciones establecidas por los artículos 5 y 8 de la misma y, en lo que respecta a la aplicación de esta prohibición a los productos alimenticios importados de otros Estados miembros, por los artículos 30 y siguientes del Tratado.**

2) **Los artículos 30 a 36 del Tratado no se oponen a que un Estado miembro prohíba la comercialización de productos alimenticios, importados de otros Estados miembros en donde se comercializan legalmente y a los que se les ha añadido una de las sustancias enumeradas en el Anexo I de la Directiva 74/329, de 18 de junio de 1974, siempre que la comercialización sea autorizada, mediante un procedimiento fácilmente accesible para los agentes económicos, cuando la adición de la sustancia en cuestión responde a una necesidad real y no representa un riesgo para la salud pública. Corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar en cada caso, a la luz de las costumbres alimentarias nacionales y teniendo en cuenta los resultados de la investigación científica internacional, que su legislación es necesaria para proteger efectivamente los intereses a que se refiere el artículo 36 del Tratado.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 6 de mayo de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente de la Sala Quinta

U. Everling