INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 255/86 *

1. Antecedentes de hecho

El Real Decreto belga relativo al comercio de frutas y hortalizas, que fue adoptado el 26 de noviembre de 1982 y entró en vigor el 1 de abril de 1983, contenía prescripciones adicionales en relación con la normativa comunitaria en la materia, contenida en el Reglamento CEE nº 1035/72, por el que se establece la organización común de mercados en el referido sector de las frutas y hortalizas, y especialmente con las normas comunes de calidad, definidas en los Reglamentos nºs 23/62 del Consejo, y 58/62, 183/64, 1641/71 y 778/83 de la Comisión. Las aludidas exigencias adicionales a las previstas por la normativa comunitaria eran las siguientes:

— La obligación de que los agentes económicos se inscriban en el registro que lleva el Office national des débouchés agricoles et horticoles (ONDAH) (Servicio Nacional de Mercados Agrícolas y Hortícolas) (artículo 4 del Real Decreto).

— La obligación, que recae sobre la primera persona del circuito comercial, de consignar el número de registro en la ONDAH en el embalaje de agrupamiento (artículos 5 y 6, apartado 1, del Real Decreto).

— La mención del peso mínimo neto, del número de unidades o del número de manojos en el embalaje de agrupamiento correspondiente a productos de importación (apartado 1 del artículo 7 E del Real Decreto) y a productos nacionales (apartado 4 del artículo 7 E del Real Decreto).

— La obligación de utilizar determinados tipos de embalajes de agrupamiento para los productos cultivados en Bélgica (artículo 7 A del Real Decreto).

— La mención obligatoria del país de origen en los embalajes de pequeño tamaño (apartado 4 del artículo 7 A y apartado 1 del artículo 7 E del Real Decreto).

Mediante escrito de 10 de enero de 1984 y en aplicación del artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión ofreció al Gobierno belga la posibilidad de que presentase sus observaciones en relación con determinadas disposiciones del Real Decreto de 26 de noviembre de 1982 que podían contravenir la normativa comunitaria en el sector de las frutas y hortalizas y, especialmente, las disposiciones relativas a las normas de calidad contenidas en el Reglamento anteriormente citado, por una parte, y el artículo 30 del Tratado CEE, por otra.

Mediante escrito de 20 de marzo de 1984, el Gobierno belga formuló diversas observaciones y presentó diversos datos en defensa de su postura.

El 26 de julio de 1984, la Comisión emitió el dictamen motivado previsto por el párrafo 1 del artículo 169 del Tratado CEE, reiterando sus observaciones en cuanto al incumplimiento por parte del Reino de Bélgica de las obligaciones derivadas de la normativa del sector de las frutas y hortalizas y del artículo 30 del Tratado CEE, e invitando a dicho Reino a atenerse al dictamen en el plazo de dos meses.

* Lengua de procedimiento: francés.

Mediante carta de la Representación Permanente de 10 de octubre de 1984, el Gobierno belga presentó a la Comisión unas observaciones adicionales, manifestando su intención de modificar en algunos puntos la normativa discutida con objeto de hacerla compatible con el Derecho comunitario.

El Real Decreto belga de 12 de enero de 1987 modificó el mencionado Real Decreto de 26 de noviembre de 1982, suprimiendo todas las exigencias discutidas, excepto las relativas a la mención del peso mínimo neto, del número de unidades o del número de manojos en los embalajes de agrupamiento correspondientes a productos nacionales, con arreglo a lo dispuesto por el apartado 3 del nuevo artículo 7 del Real Decreto.

Por consiguiente, el litigio ya no versa más que sobre este único motivo, según lo ha reconocido la Comisión en su respuesta a la pregunta que le formuló el Tribunal de Justicia.

2. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

El presente recurso fue inscrito en el registro de la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de octubre de 1986.

La fase escrita del procedimiento se desarrolló normalmente.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin previo recibimiento a prueba. No obstante, requirió a la Comisión para que, antes del 11 de mayo de 1987, informase por escrito sobre dos cuestiones. Dicho requerimiento fue cumplimentado en el plazo señalado.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, que al adoptar y mantener una normativa nacional en materia de comercialización de frutas y hortalizas que contiene disposiciones contrarias a las normas de la organización común de mercados en dicho sector, establecida por el Reglamento (CEE) nº 1035/72, y especialmente a las normas comunes de calidad definidas en los Reglamentos nos 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 y 778/83, así como al artículo 30 del Tratado CEE, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones.

— Condene en costas al Reino de Bélgica.

El *Reino de Bélgica* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda de la Comisión por infundada.

3. Motivos y alegaciones de las partes

El Gobierno belga ha justificado las modificaciones introducidas en el Real Decreto de 26 de noviembre de 1982 y ha indicado que considera que los litigios ya no se refieren más que a un único motivo de la Comisión, a saber, la obligación de que la mención del peso mínimo neto, del número de unidades o del número de manojos figure en los embalajes de agrupamiento de los productos nacionales.

En su respuesta a las preguntas que le formuló el Tribunal de Justicia, la Comisión precisó que únicamente mantenía ese motivo, limitándose a recordar que la disposición reglamentaria objeto del litigio es contraria tanto a las normas de la organización común de mercados en el sector de las fru-

tas y hortalizas (al añadir exigencias adicionales a las previstas a nivel comunitario), como al artículo 30 del Tratado CEE cuando la misma se aplica a los productos importados, habida cuenta de que dicha disposición constituye un obstáculo al comercio y de que tampoco puede justificarse con base en el artículo 36 del Tratado CEE o en exigencias imperativas de interés público. Al tratarse de una materia regulada por la organización común de mercados del referido sector y, por tanto, ajena por su propia naturaleza a la competencia de los Estados miembros, las mencionadas disposiciones nacionales son incompatibles con el Derecho comunitario.

En cuanto al carácter pretendidamente incompleto de la regulación comunitaria del sector de las frutas y hortalizas, la Comisión considera que el Gobierno belga confunde dos situaciones completamente distintas:

— La primera es aquella en la que faltan normas comunitarias necesarias para el buen funcionamiento de una organización común de mercados, en el sentido de que no se ha regulado una parte completa de la materia. Para este supuesto, el Tribunal de Justicia ha admitido que los Estados miembros pueden aplicar tales medidas con carácter transitorio y provisional, con tal que sean compatibles con los principios de la organización común de mercados.

— Por el contrario, muy distinto tiene que ser el análisis de la situación del presente caso, puesto que consta que la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas contiene una regulación detallada en materia de normas de calidad y de comercialización. A este respecto, la Comisión recuerda que la obligación cuyo ámbito de aplicación ha generalizado la normativa nacional impugnada —a saber, la obligación de que figure el peso mínimo neto, el número de unidades o el número de manojos— existe en relación con determinadas hortalizas: cebollas, alcachofas, apios y repollos.

A juicio de la Comisión, una interpretación distinta conduciría, en efecto, a admitir que cada Estado miembro tiene derecho a añadir a la normativa comunitaria en vigor las disposiciones nacionales que le parezcan oportunas, con la única excepción de que no sean manifiestamente contrarias a ninguna disposición comunitaria expresa ni a los objetivos de la organización común de mercados en el sector de que se trate.

El Gobierno belga no discute que los Estados miembros ya no puedan ejercitar competencias en una materia que se encuentre efectiva y completamente regulada por la normativa comunitaria. Pero para ello es necesario que se hayan adoptado todas las normas comunitarias, de manera que se haya realizado íntegramente el objetivo perseguido por la regulación común del mercado. El hecho de que un sector como el de la comercialización de las frutas y hortalizas sea objeto de una organización común de mercados no quiere decir, necesariamente, que se hayan adoptado todas las normas de aplicación: pueden faltar algunas medidas de aplicación. Esta situación permite que los Estados miembros adopten una normativa complementaria mientras la Comisión no haya cumplido por completo sus cometidos y obligaciones.

Por lo demás, añade el Gobierno belga, esta competencia residual de los Estados miembros ha sido reconocida explícitamente por el Tribunal de Justicia, principalmente en sus sentencias de 7 de febrero de 1984 (Jongeneel Kaas/Países Bajos, 237/83, Rec. 1984, p. 483) y de 28 de marzo de 1984 (Pluimveeslachterijen Midden-Nederland y Van Miert, 47 y 48/83, Rec. 1984, p. 1721).

La parte demandada considera que la disposición reglamentaria objeto del litigio se ajusta por completo a las exigencias del Derecho comunitario y al objetivo perseguido por la organización común del mercado de las frutas y hortalizas, por cuanto que tiene un doble objetivo: garantizar la lealtad de las transacciones comerciales creando condiciones de competencia igualitarias, y proteger al consumidor proporcionándole cierta claridad en la presentación del producto, con objeto de defenderlo contra las prácticas deshonestas o destinadas a inducirle a error como, por ejemplo, la mención «peso bruto igual a peso neto», habitual en algunos Estados miembros y que consiste en vender el embalaje al precio del producto que contiene.

El Gobierno belga sostiene también que, según resulta del Real Decreto de 26 de noviembre de 1982, el embalaje de agrupamiento, en contra de lo afirmado por la Comisión, puede recorrer el circuito comercial completo y, por lo tanto, ser visto por el consumidor final.

El Gobierno belga manifiesta que el mencionado Real Decreto se aplica a todas las frutas y hortalizas, y que, por consiguiente, su ámbito de aplicación abarca frutas y hortalizas que no son objeto de normas comunes de calidad. Y recuerda, por otra parte, que el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas sentencias que:

«la existencia de una organización común de mercados no impide automáticamente que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales relativas al sector de los productos sometidos a dicha organización y que puedan influir en el comercio de esos productos, con tal que las referidas disposiciones no contradigan una norma o finalidad específica del Reglamento de que se trate» *(traducción provisional).*

Asimismo, la parte demandada considera que de las normas comunes de calidad no se deduce por qué razón se exige para unos productos, pero no para otros, la mención, en el embalaje de agrupamiento, del peso mínimo neto, del número de unidades o del número de manojos; por consiguiente, concluye el Gobierno belga, la extensión de esta obligación a todas las frutas y hortalizas, que no contraría la regulación comunitaria y que tiene una finalidad idéntica de protección del consumidor y de la lealtad en las transacciones comerciales, no puede ser incompatible con el Derecho comunitario.

4. Respuestas de la Comisión a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia

Mediante escrito de 8 de abril de 1987, el Tribunal de Justicia pidió a la Comisión que delimitase el objeto del litigio en vista de los datos facilitados por el Gobierno belga, precisando si mantenía todos los motivos o únicamente algunos de ellos, y que indicase al Tribunal de Justicia las razones por las que las normas comunes de calidad sobre el etiquetado de frutas y hortalizas exigían que se indicase en el embalaje de agrupamiento el peso mínimo neto, el número de unidades o el número de manojos de algunos productos pero no de otros.

El 11 de mayo de 1987, la Comisión respondió a la primera pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en el sentido de que mantenía solo uno de los motivos contenidos en su demanda. En cuanto a la segunda pregunta, la Comisión indicó que las normas comunitarias de calidad únicamente contienen disposiciones sobre etiquetado de los embalajes de las cebollas, alcachofas, apios y repollos, y explicó esta situación por las dificultades que opusieron varias delegaciones de los Estados miembros a las tentativas de la Comisión de extender las obligaciones de etiquetado, a causa, principal-

mente, del aumento de las labores de acondicionamiento que dichas obligaciones implicarían y —en lo relativo a la indicación del peso— del riesgo de que se produjesen reclamaciones en el momento de la entrega de las mercancías, como consecuencia de la natural pérdida de peso de los productos a lo largo del proceso de comercialización, de manera que la Comunidad únicamente pudo imponer esta normalización obligatoria en relación con cierto número de frutas y hortalizas, reproduciendo las normas que habían sido elaboradas por la Comisión Económica para Europea creada en Ginebra a comienzos de los años cincuenta.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente