SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
14 de julio de 1988 *

En el asunto 407/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Pretore di Bolzano (Italia), en el procedimiento penal pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

3 Glocken GmbH y Gertraud Kritzinger

y

USL Centro-Sud y Provincia autonoma di Bolzano,

destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional, una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE, para pronunciarse sobre la compatibilidad con estos artículos de determinadas disposiciones de la Ley italiana nº 580 de 4 de julio de 1967 (GURI nº 189 de 29.7.1967) por la que se regula la fabricación y el comercio de pastas alimenticias,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; O. Due, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de 3 Glocken GmbH por Mᵉ B. Rapp Jung, Abogado de Bruselas;

— en nombre de la Sra. Kritzinger por el Sr. R. Riz, Abogado de Bolzano;

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la Provincia autonoma di Bolzano por el Sr. G. Drioli, Abogado de Bolzano;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas por los Sres. E. De March y E. White, miembros de su Servicio Jurídico;

— en nombre del Gobierno italiano por el Sr. L. Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo «contenzioso diplomatico», en calidad de Agente, asistido por el Sr. I. Braguglia, Avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Italia;

— en nombre del Gobierno francés por su Agente Sr. G. Guillaume, asistido por el Sr. B. Botte;

— en nombre del Gobierno neerlandés por su Agente Sr. A. Fierstra,

habiendo considerado el informe para la vista completado después de celebrada ésta el 12 de noviembre de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de abril de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 31 de octubre de 1985, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de diciembre del mismo año, el Pretore di Bolzano planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 30 y 36 del Tratado, con el objeto de que se examine la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa nacional que prohíbe la venta de pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Unità Sanitaria Locale y un fabricante alemán, 3 Glocken, y un minorista italiano, Kritzinger. 3 Glocken exportó a Italia pastas obtenidas con una mezcla de trigo blando y de trigo duro que Kritzinger vendió posteriormente. Conminados por la USL a pagar

una sanción pecuniaria por infracción del artículo 29 de la Ley nº 580 de 4 de julio de 1967 (GURI nº 189 de 29.7.1967) por la que se regula la producción y el comercio de pastas alimenticias (en lo sucesivo, «Ley sobre Pastas Alimenticias»), 3 Glocken y Kritzinger recurrieron ante el Pretore di Bolzano.

3 Del artículo 29 de la Ley sobre Pastas Alimenticias se deduce que se exige el empleo exclusivo de trigo duro para la producción industrial de pastas secas, que pueden conservarse un determinado tiempo antes de ser consumidas. Por el contrario, el artículo 33 y el párrafo 1 del artículo 50 de la misma Ley autorizan el empleo de trigo blando, tanto para la producción artesanal de pastas frescas, que se destinan al consumo inmediato, como para la producción de pastas destinadas a la exportación.

4 El párrafo 1 del artículo 36 de la Ley sobre Pastas Alimenticias prohíbe la venta en Italia de pastas que reúnan características distintas de las definidas por dicha Ley, es decir, en particular pastas secas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro. El párrafo 2 del artículo 50 de la Ley precisa que dicha prohibición se aplicará, asimismo, a las pastas importadas.

5 Como ha indicado el Gobierno italiano, consideraciones de dos tipos llevaron al legislador a obligar a los productores de pastas a emplear exclusivamente trigo duro. El legislador ha querido, por una parte, garantizar la calidad de las pastas; las obtenidas únicamente con trigo duro resisten mucho mejor la cocción. Quiso, por otra parte, favorecer el desarrollo del cultivo del trigo duro; los productores de este último apenas si tienen otra salida en la Comunidad que el mercado de las pastas y no existe posibilidad real, en las regiones del Mezzogiorno en que están establecidos, de reconvertirse a otros cultivos.

6 En apoyo de sus recursos, 3 Glocken y Kritzinger alegaron que la aplicación del artículo 29 de la Ley sobre Pastas Alimenticias a las pastas importadas era incompatible con el artículo 30 del Tratado. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional nacional se vio obligado a suspender el procedimiento y a plantear dos cuestiones prejudiciales:

«1) La prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación a que se refiere el artículo 30 del Tratado, ¿debe interpretarse en el sentido de que excluye, en caso de importación de pastas alimenticias, la

aplicación de las disposiciones italianas en materia alimentaria que prohíben el empleo de harinas de trigo blando en la producción de dichas pastas, cuando estas últimas han sido legalmente producidas y comercializadas en otro Estado miembro de la Comunidad?

2) En todo caso, la prohibición de las discriminaciones arbitrarias o de las restricciones encubiertas del comercio entre los Estados miembros a que se refiere la última frase del artículo 36 del Tratado CEE, ¿debe interpretarse en el sentido de que excluye la aplicación de dichas disposiciones nacionales?»

7 Para una más amplia exposición de los hechos del asunto principal, así como del desarrollo del procedimiento y de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

8 Las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional se refieren básicamente a la compatibilidad con los artículos 30 y 36 del Tratado de la extensión, a los productos importados, de una prohibición de vender pastas obtenidas a partir del trigo blando o de una mezcla de trigo blando y de trigo duro, como la recogida en la Ley sobre Pastas Alimenticias.

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

9 Procede recordar la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (en primer lugar, sentencia de 11 de julio de 1974, Procureur du Roi/Dassonville, 8/74, Rec. 1974, p. 837), según la cual, la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas establecida en el artículo 30 del Tratado engloba «toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario» *(traducción provisional)*.

10 Se deduce además de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase, en primer lugar, la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. 1979, p. 649), que, a falta de normativas comunes, los obstáculos a la libre circulación resultantes de disparidades entre las normativas nacionales sobre la composición de los productos deberán aceptarse, puesto que dichas normativas nacionales, indistintamente aplicables a los productos nacionales e importados, son

necesarias para satisfacer exigencias imperativas como la protección de los consumidores y la lealtad en las transacciones. El Tribunal ha precisado, no obstante, que dichas normativas deberán ser proporcionadas a los fines perseguidos y que, si un Estado miembro dispone de medios menos restrictivos que permitan alcanzar los mismos fines, habrá de recurrir a ellos.

11 Procede declarar que una prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro constituye un obstáculo a la importación de pastas obenidas lícitamente con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro en otros Estados miembros. Ha de comprobarse, pues, si dicho obstáculo puede justificarse por razones de protección de la salud pública, en el sentido del artículo 36 del Tratado, o por exigencias imperativas, como las mencionadas más arriba.

b) Posibilidad de justificar el obstáculo de que se trata por razones de protección de la salud pública

12 El Gobierno italiano ha destacado ante este Tribunal el problema del empleo de aditivos químicos y de colorantes que se utilizan con frecuencia —afirma— para conferir a las pastas obtenidas a partir de trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, las características organolépticas, en particular el color ambarino, que son características, por naturaleza, de las pastas obtenidas exclusivamente a partir de trigo duro. A su juicio, una consumición importante de dichos aditivos químicos y colorantes podría ocasionar efectos perjudiciales para la salud humana.

13 En respuesta a una pregunta formulada por este Tribunal, el Gobierno italiano admitió, sin embargo, que no disponía de datos que le permitiesen afirmar que las pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro contienen necesariamente aditivos químicos o colorantes.

14 Una prohibición general de comercializar pastas importadas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro es en cualquier caso contraria, por lo tanto, al principio de proporcionalidad y no puede justificarse por razones de protección de la salud pública, en el sentido del artículo 36 del Tratado.

c) Posibilidad de justificar el obstáculo de que se trata por determinadas exigencias imperativas

15 Se ha afirmado que una prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro es necesaria para proteger a los consumidores, para garantizar la lealtad de las transacciones y, por último, para asegurar la efectividad plena de la organización común de mercados en el sector de los cereales.

16 El argumento expuesto en primer lugar, según el cual la Ley sobre Pastas Alimenticias va dirigida a proteger a los consumidores, puesto que tiene por objeto garantizar la calidad superior de las pastas, producto italiano de antigua tradición, no puede aceptarse. Es legítimo, ciertamente, querer ofrecer a los consumidores que atribuyen cualidades especiales a las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro la posibilidad de hacer su elección en función del referido dato. No obstante, como ya ha resaltado el Tribunal (sentencias de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia, 193/80, Rec. 1981, p. 3019, y de 12 de marzo de 1987, Comisión/República Federal de Alemania, 178/84, Rec. 1987, p. 1227), tal posibilidad puede asegurarse a través de medios que no obstaculicen la importación de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros y, en particular, mediante «la colocación obligatoria de un etiquetado adecuado referente a la naturaleza del producto vendido» *(traducción provisional)*.

17 Ha de señalarse, asimismo, que el legislador italiano puede no sólo exigir la enumeración de los ingredientes, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva del Consejo sobre el etiquetado y la presentación de los productos alimenticios (DO L 33 de 8.2.1979, p. 1; EE 13/09, p. 162), sino que, además, nada le impide reservar la denominación «pastas de sémola de trigo duro» a las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro.

18 Dado que las pastas son productos que pueden servirse en los establecimientos dedicados a la restauración, ha de añadirse que puede establecerse un sistema de información al consumidor acerca de la naturaleza de las pastas que se le ofrecen.

19 Se ha objetado que un etiquetado adecuado referente a la naturaleza del producto vendido no sería suficiente para hacer que los consumidores italianos estuviesen suficientemente atentos a la naturaleza de las pastas que compran, dado que «pastas» significa, en su mente, un producto obtenido exclusivamente a partir de trigo duro.

20 Debe rechazarse esta objeción. Por una parte, el término «pastas», como se deduce de los artículos 33 y 50 de la Ley sobre Pastas Alimenticias, lo utiliza el propio legislador italiano para designar productos que se obtienen con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, a saber, pastas frescas y pastas destinadas a la exportación. Por otra parte, el artículo 29 determina qué ha de entenderse por «pastas de sémola de trigo duro». El propio legislador italiano ha recurrido, pues, a las palabras «sémola de trigo duro» para especificar un tipo de pastas, lo que demuestra que la palabra «pastas» por sí sola tiene un carácter genérico y no implica en modo alguno que sólo se haya utilizado trigo duro en la producción de dichas pastas.

21 Se ha afirmado, en segundo lugar, que, por lo que se refiere a las pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, una lista de los ingredientes no permite asegurar la lealtad de las transacciones. En el estado actual de las técnicas de análisis, no es posible comprobar la exactitud de las menciones que figuran en dicha lista, de forma que los productores de pastas podrían indicar una proporción de trigo duro más alta que la que realmente tienen las pastas. Habida cuenta de la diferencia de precio entre el trigo duro y el trigo blando, los productores podrían de este modo hacer pagar a los consumidores un precio más alto que el justificado por la proporción exacta de trigo duro empleado. En tales circunstancias, sólo una prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando podría evitar tal engaño.

22 Debe rechazarse también este argumento. Baste señalar que el Gobierno italiano dispone, en cualquier caso, de un medio menos restrictivo para asegurar la lealtad de las transacciones. En efecto, al reservar la denominación «pastas de sémolas de trigo duro» a las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro, dará a los consumidores italianos la posibilidad de expresar sus preferencias por el producto al que están habituados y la certeza de que la diferencia de precio está sobradamente justificada por una diferencia de calidad.

23 En tercer lugar, se ha afirmado que, al asegurar una salida a los agricultores, la Ley sobre Pastas Alimenticias completa la política agraria común en el sector de los cereales, que tiene por objeto, por una parte, garantizar unos ingresos a los cultivadores de trigo duro gracias a la fijación de un precio de intervención para el trigo duro a un nivel claramente superior al fijado para el trigo blando y, por otra parte, estimularlos, mediante la concesión de ayudas directas a la producción, para que cultiven trigo duro. La derogación de la Ley sobre Pastas Alimenticias condu-

ciría a los productores italianos a utilizar trigo blando para las pastas destinadas al mercado italiano. El trigo duro se vería privado de este modo progresivamente de sus mercados, lo que provocaría excedentes que originarían más compras de intervención a cargo del presupuesto comunitario.

24 El Gobierno italiano alegó, además, que si no tiene un mercado garantizado, el cultivo del trigo duro desaparecería en las regiones del Mezzogiorno, que es donde se practica. Esta desaparición supondría el abandono de la tierra, puesto que allí las posibilidades de reconversión son casi inexistentes y crearía una corriente de emigración, acompañada de un perjuicio grave en los planos social y de medio ambiente.

25 Ha de subrayarse, en primer lugar, que es la extensión de la Ley sobre Pastas Alimenticias a los productos importados lo que es objeto de controversia y que el Derecho comunitario no exige al legislador que derogue la Ley por lo que respecta a los productores de pastas establecidos en territorio italiano.

26 Procede recordar, en segundo lugar, que, como resulta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988 (Comisión/República Francesa, 216/84, Rec. 1988, p. 793), al haber creado la Comunidad una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros están obligados a abstenerse de adoptar todo tipo de medidas unilaterales, aun cuando estas últimas sirvan de apoyo a la política común de la Comunidad. Es a la Comunidad a quien corresponde buscar una soución al problema planteado más arriba en el ámbito de la política agraria común y no a un Estado miembro.

27 Ha de señalarse, por último, que la evolución de la situación en los mercados de exportación demuestra que la competencia por la calidad juega a favor del trigo duro. Se deduce, en efecto, de los datos estadísticos facilitados al Tribunal que la cuota de mercado que ocupan las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro en otros Estados miembros, donde sufren la competencia de las pastas obtenidas exclusivamente con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, asciende de forma constante. En tales circunstancias, parece que los temores expresados por el Gobierno italiano respecto a la desaparición del cultivo del trigo duro son infundados.

28 Ante tal situación, procede responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional que la extensión a los productos importados de una prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, como la recogida en la Ley sobre Pastas Alimenticias italiana, es incompatible con los artículos 30 y 36 del Tratado.

Costas

29 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, francés y neerlandés, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este 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 promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Pretore di Bolzano, mediante resolución de 31 de octubre de 1985, declara:

La extensión a los productos importados de una prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, tal como la recogida en la Ley sobre Pastas Alimenticias italiana, es incompatible con los artículos 30 y 36 del Tratado.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart