1. La extensión a los productos importados, por una legislación nacional sobre pastas alimenticias, de una prohibición de vender pastas obtenidas con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro, es incompatible con los artículos 30 y 36 del Tratado.

   En efecto, tal obstáculo no puede justificarse mediante la exigencia de protección de los consumidores, al poder satifacerse esta última con medios menos restrictivos, como la obligación de indicar la composición exacta de los productos comercializados o la introducción de una denominación específica reservada a las pastas obtenidas exclusivamente con trigo duro. Las mismas consideraciones son válidas para la necesidad de asegurar la lealtad en las transacciones comerciales.

   No puede justificarse por razones de protección de la salud pública, al no existir datos que permitan afirmar que las pastas obtenidas con trigo blando contienen aditivos químicos o colorantes. Tal prohibición general de comercialización es contraria, en todo caso, al principio de proporcionalidad.

2. Al haber establecido 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. De ahí que, si se plantean problemas de mercado para un producto incluido en tal organización común, lo que no puede defenderse cuando los datos estadísticos muestran que el producto de que se trata sale beneficiado de la competencia por la calidad, es a la Comunidad a quien corresponde buscarles una solución en el ámbito de la política agraria común, y no a un Estado miembro.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 407/85 *

I. Hechos y fase escrita

A. *Desarrollo del procedimiento ante el órgano jurisdiccional de remisión*

Un fabricante alemán, *3 Glocken GmbH,* que exportó a Italia pastas fabricadas a base de una mezcla de trigo duro y de trigo blando, y un minorista italiano, *Kritzinger,* que revendió dichas pastas, fueron instados por la Unità Sanitaria Locale Centro-Sud a pagar cada uno de ellos una sanción administrativa pecuniaria de 1 000 000 de LIT, por infracción del artículo 29 de la Ley sobre Pastas Alimenticias, que establece el empleo exclusivo de trigo duro en la fabricación de pastas alimenticias.

Ambos recurrieron contra dicho requerimiento ante el Pretore di Bolzano, alegando

* Lengua de procedimiento: italiano.

la incompatibilidad de la disposición controvertida con el artículo 30 del Tratado CEE. Dicho órgano jurisdiccional se vio obligado a plantear, mediante resolución de remisión de 31 de octubre de 1985, las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«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 alimenticia 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?»

B. *Régimen aplicable: legislación italiana y normativa comunitaria*

1. *La Ley sobre Pastas Alimenticias: contenido y objetivo*

a) Contenido

Hasta el 4 de julio de 1967, la ley vigente en Italia era la Ley nº 874 de 22 de junio de 1933. Esta última tan sólo contenía una norma de denominación. Autorizaba el empleo de harinas, tanto de trigo duro como de trigo blando, en la fabricación de pastas.

Dicha Ley fue sustituida por la Ley nº 580 sobre Pastas Alimenticias, que tiene su origen en una iniciativa parlamentaria conocida con el nombre de «propuesta de ley Bartole».

Esta Ley contiene al propio tiempo normas relativas a la fabricación y a la comercialización de las pastas. Algunas de dichas normas de comercialización se refieren a la denominación de las pastas, mientras otras guardan relación con el etiquetado que figura en el embalaje de dichas pastas.

Además, el párrafo 1 del artículo 36 de la Ley sobre Pastas Alimenticias dispone que «está prohibido vender o poner a la venta pastas con características distintas a las definidas por la presente Ley». El párrafo 2 del artículo 50 de la misma Ley dispone que «queda prohibida [...] la importación de pastas alimenticias de calidades diferentes a las establecidas en las disposiciones de la presente Ley» *(traducción no oficial)*.

— Normas relativas a la fabricación de las pastas

La Ley sobre Pastas Alimenticias distingue entre la fabricación industrial de pastas secas, destinadas a la conservación, y la fabricación artesanal de pastas (húmedas) frescas, destinadas al consumo inmediato.

Las pastas secas deberán fabricarse exclusivamente a base de sémola de trigo duro. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 29, en relación con el artículo 28.

El artículo 28 dispone: «se entiende por "pasta di semola di grano duro" (pasta de sémola de trigo duro) y "pasta di semolato di grano duro" (pasta de sémola fina de trigo duro) los productos resultantes de la extensión, laminado y secado de pastas preparadas exclusiva y respectivamente con: a) sémola de trigo duro y agua; b) sémola fina de trigo duro y agua» *(traducción no oficial).*

El artículo 29 dispone que la producción de pastas destinadas al comercio sólo se autorizará para los tipos de pastas que reúnan las características siguientes:

Tipo y denominación	Porcentaje máximo de humedad	Porcentaje de materia seca					Acidez expresada en grados (1) (máximo)
		Cenizas		Celulosa		Substancias nitrogenadas (nitrógeno × 5,7 mín.)	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo		
Pastas de sémola de trigo duro	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Pastas de sémola fina de trigo duro	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) El grado de acidez se expresa por el número de centímentros cúbicos de solución alcalina normal necesaria para neutralizar 100 gramos de materia seca *(traducción no oficial).*

Las pastas sólo alcanzarán el porcentaje mínimo de cenizas establecido en el artículo 29 si han sido fabricadas exclusivamente a base de trigo duro, al contener este último más cenizas que el trigo blando.

La regla del empleo exclusivo de trigo duro en la fabricación de pastas tiene dos excepciones.

En virtud del artículo 33, «se autoriza la fabricación de pastas alimenticias frescas» y «se autoriza la utilización de harinas de trigo blando» para la fabricación de estas últimas.

En virtud del párrafo 1 del artículo 50, «se autorizará la fabricación de [...] pastas alimenticias de calidades diferentes de las establecidas en las disposiciones de la presente Ley, a condición de que se trate de productos destinados a la exportación y que no sean nocivos para la salud humana, previa autorización, que se concederá de acuerdo con las modalidades que se fijen en el Reglamento» *(traducción no oficial).*

— Normas relativas a la denominación de las pastas

El citado artículo 28 de la Ley sobre Pastas Alimenticias reserva la denominación «pastas a base de sémola de trigo duro» a las

pastas fabricadas exclusivamente con sémola de trigo duro y agua. Del artículo 29 resulta que dichas pastas deberán llevar obligatoriamente tal denominación.

— Normas relativas al etiquetado de las pastas

En virtud del artículo 35 de la Ley sobre Pastas Alimenticias, el embalaje habrá de recoger, en italiano, el nombre o razón social del fabricante, su domicilio, el domicilio de la fábrica, la denominación y el tipo de pastas y el peso neto.

b) Objetivos de la Ley

Del acta del debate parlamentario se deduce que dos tipos de consideraciones llevaron al legislador italiano a adoptar la Ley sobre Pastas Alimenticias.

El legislador ha pretendido, por una parte, garantizar la calidad de las pastas. Las pastas que sólo contienen trigo duro resisten, sobre todo, mucho mejor la cocción.

El legislador ha pretendido, por otra parte, fomentar el cultivo de trigo duro. El mercado de las pastas constituye en la Comunidad la única salida para los agricultores que cultivan trigo duro y dichos agricultores no tienen posibilidad real de convertirse a otros cultivos en las regiones meridionales de la Comunidad donde están establecidos. En tales circunstancias, el objetivo del legislador ha sido garantizarles su única salida, imponiendo a los fabricantes de pastas la obligación de emplear exclusivamente trigo duro.

2. *Ley General sobre Productos Alimenticios*

En virtud de la letra a) del artículo 5 de la Ley nº 283 de 30 de abril de 1962 (GURI nº 139 de 4.6.1962) por la que se modifica la normativa sanitaria relativa a la producción y venta de productos alimenticios y bebidas (en lo sucesivo, «Ley General sobre Productos Alimenticios»), «queda prohibido utilizar en la preparación de alimentos [...] productos alimenticios [...] mezclados con productos de calidad inferior o tratados de cualquier forma que sea susceptible de modificar su composición natural [...]».

Las relaciones entre la Ley sobre Pastas Alimenticias y la Ley General sobre Productos Alimenticios son las siguientes.

Por una parte, al prohibir que se traten las pastas con agentes químicos u otros aditivos, el artículo 34 de la Ley sobre Pastas Alimenticias reserva las facultades que le confiere al Ministro de Sanidad la Ley General sobre Productos Alimenticios, a saber, autorizar con determinadas condiciones el empleo de colorantes o aditivos químicos [letras f) y g) del artículo 5 de la citada Ley].

Por otra parte, el párrafo 1 del artículo 8 del Decreto Ministerial adoptado en ejecución de la Ley sobre Pastas Alimenticias dispone que los ingredientes alimenticios empleados en la preparación de pastas especiales secas y de pastas alimenticias frescas deberán responder a las normas de higiene y pureza establecidas en las disposiciones vigentes y, en particular, en el artículo 5 de la Ley General sobre Productos Alimenticios.

3. *Directiva 79/112*

El Consejo adoptó el 18 de diciembre de 1978 una Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados

miembros en materia de etiquetado y presentación de los productos alimenticios (DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162). En virtud de la letra a) del párrafo 5 del artículo 6 de dicha Directiva, «la lista de ingredientes estará constituida por la enumeración de todos los ingredientes del producto alimenticio en orden decreciente de peso en el momento de su preparación».

La aplicación del referido artículo a las pastas mixtas que contienen, por ejemplo (como en el presente caso), un 60 % de trigo blando y un 40 % de trigo duro, implica que se mencione en primer lugar el trigo blando y después el trigo duro, sin más precisiones sobre la proporción de ambos.

El Derecho italiano se adaptó a lo dispuesto en la Directiva nº 79/112 en virtud del Decreto nº 322 del Presidente de la República, de 18 de mayo de 1982.

4. *La organización común de mercados en el sector de los cereales*

La Ley sobre Pastas Alimenticias, al fomentar el cultivo de trigo duro, persigue un objetivo que la propia Comunidad hizo suyo desde 1967 en el marco de la organización común de mercados del sector de los cereales.

La acción comunitaria incluye dos aspectos: por una parte, la implantación de un precio de intervención para el trigo duro claramente superior al válido para el trigo blando y, por otra parte, la concesión de una ayuda directa a la producción de trigo duro (véase artículo 10 del Reglamento nº 120/67 del Consejo, de 13 de junio de 1967, DO L 117, p. 2269, y artículo 10 del Reglamento nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, DO 1975, L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13).

Desde 1967 ha venido aumentando constantemente la producción de trigo duro en Italia, al igual que en Francia y en Grecia, y se ha extendido incluso hacia el norte, en particular en Alemania, Dinamarca y Reino Unido. La producción en Italia representa unas tres cuartas partes de la producción comunitaria.

A la vista de dicha evolución, la Comunidad restringió a partir de 1976 los requisitos de concesión de la ayuda. En primer lugar, el importe de la ayuda se determinó en función de las superficies cultivadas y no en función de las cantidades producidas. Posteriormente, se previó la posibilidad de limitar la ayuda a determinadas regiones. Por último, se reserva la ayuda al trigo duro que ofrece características cualitativas y tecnológicas que han de determinarse (véase artículo 5 del Reglamento nº 1143/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976, DO 1976, L 130, p. 1).

Por lo que respecta a las características cualitativas y tecnológicas, deberán garantizar, en especial, que el trigo duro sea apto para su utilización en la industria de la sémola o en la fabricación de pastas alimenticias (véase artículo 3 del Reglamento nº 3103/76 del Consejo, de 16 de diciembre de 1976, DO 1976, L 351, p. 1; EE 03/11, p. 94). Mediante un reglamento de ejecución, la Comisión precisó que el trigo duro deberá presentar características «que demuestren el carácter no pegajoso en la cocción de la pasta procedente de su transformación» (véase artículo 2 del Reglamento nº 2835/77 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1977, DO 1977, L 327, p. 9; EE 03/13, p. 160).

En cuanto a las regiones que pueden beneficiarse de la ayuda, la normativa de base establece ahora que sólo se concederá la ayuda en las zonas de la Comunidad en las que la producción de trigo duro constituya una parte tradicional e importante de la producción agrícola (véase artículo 11 del

Reglamento nº 1451/82 de la Comisión, de 18 de mayo de 1982, DO 1982, L 164, p. 1; EE 03/25, p. 173).

La producción comunitaria de trigo duro ha continuado, sin embargo, desarrollándose. Actualmente, una parte de dicha producción ni siquiera encuentra salida en el mercado comunitario. Ante esta situación, la Comunidad tiene previsto ordenar aún su política en dicho sector; se propone, en particular, reducir el precio de intervención del trigo duro, para acercarlo al precio del trigo blando.

Por otra parte, si los organismos de intervención comunitarios compran hoy día importantes cantidades de trigo duro, ello se explica no solamente por el crecimiento de la producción comunitaria sino también por la importación de trigo duro procedente de América del norte.

II. Motivos y alegaciones de las partes

Han presentado observaciones escritas al Tribunal de Justicia: *3 Glocken GmbH* y *Kritzinger*, partes demandantes en el litigio principal; la *Provincia autonoma di Bolzano*, parte demandada en el litigio principal; los *Gobiernos italiano, francés* y *neerlandés* y la *Comisión*.

A. *Existencia de una restricción a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE*

3 Glocken GmbH señala que la cuestión de la compatibilidad de la Ley sobre Pastas Alimenticias italiana con el artículo 30 del Tratado CEE se plantea esencialmente en los términos de la sentencia «Cassis de Dijon» de 20 de febrero de 1979 (Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. 1979, p. 649). La prohibición de vender en Italia pastas que contienen trigo blando constituye, a falta de una normativa comunitaria sobre la comercialización de las pastas, un obstáculo a los intercambios, puesto que excluye del mercado italiano el conjunto de las pastas producidas tradicionalmente en los Estados miembros de Europa septentrional.

3 Glocken afirma que dicho artículo provoca, además, importantes distorsiones de la competencia entre productores comunitarios. Permite, en particular, la creación de corrientes comerciales unilaterales del sur hacia el norte. Mientras que la Ley italiana controvertida obstaculiza sobre todo la importación de pastas que contienen trigo blando procedente de los Estados miembros de Europa septentrional, las pastas italianas no encuentran ningún obstáculo para su comercialización en dichos Estados.

Kritzinger alega que el hecho de que la Ley italiana dé el mismo trato a los productos importados y nacionales no impide que se infrinja el artículo 30 del Tratado CEE, dado que la Ley constituye un obstáculo absoluto a la importación.

Kritzinger califica de discriminatoria, por otra parte, la prohibición de fabricar o vender pastas que contienen trigo blando, puesto que esta última no se aplica a las pastas frescas, ni —lo que hace que la discriminación sea aún más significativa y manifiesta— a las pastas destinadas a la exportación.

Esta legislación discriminatoria es en realidad, a su juicio, resultado de una política favorable para los cultivadores nacionales de trigo duro y los fabricantes nacionales de pastas alimenticias.

La *Provincia autonoma di Bolzano* niega que la Ley sobre Pastas Alimenticias sea contraria a lo dispuesto en el artículo 30 y en la segunda frase del artículo 36, ambos del Tratado CEE. A este respecto, afirma básicamente que los Estados miembros han conservado, en la fase actual de la integración comunitaria, la competencia de establecer las normas de producción de sustancias alimenticias que cada uno de ellos considere oportunas para satifacer sus exigencias internas.

La Ley controvertida no es, a su juicio, discriminatoria, puesto que da el mismo trato a los productos nacionales e importados; que la Ley autorice el empleo de trigo blando para la fabricación de pastas destinadas a la exportación, nada cambia en ese sentido.

La Ley no es, en su opinión, proteccionista, ni respecto a los cultivadores italianos de trigo duro, ni para los fabricantes italianos de pastas. En efecto, prosigue, se importan grandes cantidades de trigo duro, pese a la importancia de la oferta nacional. Por otra parte, las pastas fabricadas en Italia son tan conocidas y apreciadas en el mundo entero como producto típicamente italiano, que no tienen, a su juicio, ninguna necesidad de disposiciones proteccionistas.

El *Gobierno italiano* alega, asimismo, que la Ley sobre Pastas Alimenticias no se inspiró en consideraciones proteccionistas.

El legislador, prosigue, no buscó, en efecto, proteger a los cultivadores italianos de trigo duro contra los cultivadores extranjeros de trigo blando. Siempre que haya favorecido a los primeros, lo habrá hecho sobre todo en detrimento de sus compatriotas competidores que cultivan trigo blando. Estos últimos eran, a su juicio, mayoritarios en aquel momento.

El legislador no ha pretendido tampoco proteger a los fabricantes italianos de pastas contra sus competidores extranjeros, puesto que estos últimos no exportaban pastas a Italia en 1967.

El Gobierno italiano alega, además, que la Ley no tiene efectos discriminatorios. Sobre este punto, precisa que la autorización del empleo de trigo blando para la fabricación de pastas destinadas a la exportación sólo pretende extender a los fabricantes italianos una posibilidad que tienen todos los fabricantes establecidos en países donde no se requiere el empleo exclusivo de trigo duro. De esta forma, la Ley pretende evitar toda discriminación de los fabricantes italianos frente a dichos fabricantes extranjeros.

El *Gobierno francés* considera que la Ley italiana es aplicable indistintamente a los productos nacionales e importados y que, por consiguiente, la sentencia «Cassis de Dijon», confirmada por la sentencia «Recuerdos de Irlanda» de 17 de junio de 1981 (Comisión/Irlanda, 113/80, Rec. 1981, pp. 1625 y ss., especialmente p. 1637) es de aplicación en el presente caso.

Según el *Gobierno neerlandés*, la Ley sobre Pastas Alimenticias implica una discriminación encubierta, en el sentido de que prohíbe la utilización de trigo blando para la fabricación de pastas secas destinadas al mercado italiano, al tiempo que la autoriza para la fabricación de pastas «húmedas» frescas o de pastas destinadas a la exportación.

La *Comisión* señala que la cuestión de la compatibilidad de la Ley italiana con el Derecho comunitario se plantea en los términos de la sentencia «Cassis de Dijon». La Ley no es compatible por tanto, en su opinión, con el artículo 30 del Tratado CEE, sino en la medida en que puede considerarse

necesaria para cumplir una de las «exigencias imperativas» mencionadas en dicha sentencia.

B. *Existencia de exigencias imperativas en el sentido de la sentencia «Cassis de Dijon»*

1. *Protección de los consumidores*

3 Glocken GmbH niega, en primer lugar, que las pastas de trigo duro sean de calidad superior. Gracias a los métodos modernos de secado, puestos en práctica últimamente, las pastas que contienen trigo blando están en condiciones, a su juicio, de resistir tan bien la cocción como las que contienen trigo duro. Además, existen variedades de trigo blando cuya calidad es, en su opinión, seguramente equivalente, e incluso superior, a la del trigo duro.

3 Glocken señala, además, que la Ley italiana no puede nunca dictar al consumidor qué producto debe elegir. El consumidor deberá poder apreciar libremente, prosigue, la calidad de los productos procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad, en función de una información adecuada.

Ahora bien, un etiquetado conforme a lo dispuesto en la Directiva 79/112, a la que se adaptó el Derecho nacional, asegura a los consumidores una información adecuada sobre la composición de las pastas.

Kritzinger considera, asimismo, que no puede inducirse al error a los consumidores respecto a la calidad de uno u otro tipo de pastas. Un etiquetado adecuado basta, en su opinión, para eliminar todo riesgo de confusión en la mente del consumidor.

El *Gobierno italiano* afirma que se puede inducir de todos modos a los consumidores al error respecto al precio «justo» que han de pagar, es decir, incluso cuando cuentan con un etiquetado adecuado. Por una parte, es imposible, en su opinión, dado el estado actual de las técnicas de análisis, determinar la cantidad exacta de trigo blando existente en las pastas mixtas. Por otra parte, el trigo blando es mucho menos caro que el trigo duro. Es fácil, por tanto, a su juicio, engañar al consumidor haciéndole pagar un precio más alto del que estaría justificado por la proporción de trigo duro realmente existente en las pastas. La Ley sobre pastas alimenticias constituye, en su opinión, el único medio que permite garantizar que el consumidor pagará el precio justo.

El *Gobierno francés* afirma que la presentación de pastas de trigo blando con la denominación de «pastas» no puede crear la confusión en el ánimo del consumidor italiano, que asocia esta denominación a la presencia exclusiva de trigo duro.

Alega asimismo que, en la hipótesis de que las pastas se fabriquen con una mezcla de trigo duro y trigo blando, los métodos de análisis actuales no permiten comprobar si los ingredientes se enumeran en el etiquetado en orden decreciente de peso, como establece el artículo 6 de la Directiva 79/112.

El *Gobierno neerlandés* considera, por el contrario, que la protección del consumidor queda, en general, garantizada suficientemente con la obligación, que corresponde a los fabricantes de pastas en virtud de la Directiva 79/112, de indicar los ingredientes en la etiqueta del embalaje. De este modo, se informa al consumidor de la composición de las pastas alimenticias.

Añade dicho Gobierno que la Ley controvertida priva al consumidor italiano de toda posibilidad de elección entre diversas variedades de pastas, imponiéndole que no coma pastas fabricadas exclusivamente con trigo duro.

La *Comisión* señala, citando la sentencia de 7 de febrero de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Rec. 1984, p. 483, apartado 20), que, al no existir normas comunitarias, los Estados miembros están facultados para poner en práctica una política de calidad respecto a su producción nacional, a condición de que no obstaculice la libre circulación de los productos importados.

Por lo que respecta al argumento referente a la actitud del consumidor italiano, la Comisión hace alusión, en primer lugar, a la sentencia «vinagre de vino» de 9 de diciembre de 1981 (Comisión/Italia, 193/80, Rec. 1981, p. 3019, apartado 23), según la cual la protección al consumidor, aun cuando esté habituado al uso comercial de un término concreto, puede garantizarse utilizando un etiquetado adecuado referente a la naturaleza del producto vendido. Señala, además, que el consumidor italiano está ya informado, mediante la denominación, de la composición de las pastas que se le ofrecen en venta, sin que tenga que examinar siquiera la lista de ingredientes.

2. *Lealtad de las transacciones*

3 Glocken GmbH se basa en la sentencia «ginebra» de 26 de noviembre de 1985 (Miro, 182/84, Rec. 1985, p. 3731) para señalar que la Ley controvertida no puede justificarse tampoco con una exigencia imperativa defensora de la lealtad de las transacciones.

Afirma 3 Glocken que la Ley excluye del mercado italiano las pastas mixtas importadas, porque son más baratas. Ahora bien, siempre que exista una ventaja en cuanto al precio, este último resultará de la fijación de los precios en el marco de la política agraria común. Al igual que en el asunto «ginebra», en el que la ventaja de precio era de índole fiscal, la ventaja de precio se explica, por tanto, mediante una intervención de la autoridad pública y no con una práctica cualquiera de competencia desleal. En tales circunstancias, tan sólo el hecho de brindar a los consumidores la posibilidad de que elijan en función de la calidad y el precio del producto, cumple, a su juicio, la exigencia de que exista una competencia leal en la Comunidad.

Según *Kritzinger,* no existe en el caso de autos ningún peligro de competencia desleal, puesto que los embalajes que contienen las pastas «3 Glocken GmbH» indican claramente que dichas pastas contienen al propio tiempo trigo duro y trigo blando. Los exportadores italianos, prosigue, presentan frecuentemente sus pastas en los mercados extranjeros en embalajes que no contienen ninguna referencia a los ingredientes, sin que dicha práctica haya dado lugar a reclamaciones por competencia desleal.

Como se ha señalado más arriba, el *Gobierno italiano* afirma que la obligación de utilizar sólo trigo duro es el único medio para asegurar a los consumidores que pagarán exactamente el precio que corresponde a la calidad del producto.

El *Gobierno neerlandés* estima que la Ley ignora el principio recogido en la sentencia «ginebra» según el cual intereses como la lealtad en las operaciones comerciales deben asegurarse dentro del respeto mutuo de los usos practicados leal y tradicionalmente en los diferentes Estados miembros. En el presente caso, se priva, en su opinión, a los fabricantes extranjeros de la posibilidad de explotar las ventajas comerciales ligadas al empleo de trigo blando, mientras que los fa-

bricantes italianos tienen plena libertad para utilizar trigo blando en la fabricación de pastas destinadas a la exportación. En realidad, son las empresas establecidas en Italia quienes practican una competencia desleal frente a las establecidas en el extranjero.

La *Comisión* señala que las pastas de trigo duro llevan obligatoriamente su propia denominación y que se distinguen por ello de las pastas que contienen trigo blando. Desde este punto de vista, es de aplicación *a fortiori*, según la Comisión, la sentencia «ginebra», dictada en un asunto en el que la ginebra neerlandesa y la ginebra belga no se distinguen por su denominación.

3. *Salud pública*

3 Glocken GmbH se limita a señalar que el Pretore di Bolzano, en su resolución de remisión, precisó que el análisis de laboratorio reveló que las pastas alimenticias controvertidas no eran nocivas para la salud.

Kritzinger alude al mismo pasaje de la resolución de remisión. Señala, además, que la Ley controvertida autoriza el empleo de trigo blando en la fabricación de pastas frescas, así como de pastas destinadas a la exportación. Afirma, por último, que el propio Ministerio de Sanidad italiano le ha presentado, en el curso de un debate parlamentario, al adoptarse la Ley sobre Pastas Alimenticias, una modificación que tiene por objeto permitir el empleo de trigo blando. En su opinión, es aventurado afirmar, por ello, que las pastas de trigo blando son nocivas para la salud.

La *Provincia autonoma di Bolzano* afirma, por el contrario, que la Ley sobre Pastas Alimenticias tiene por objeto proteger la higiene de los alimentos y la salud.

El *Gobierno italiano* señala que el problema más delicado es el planteado por el empleo de aditivos y colorantes. Estos últimos se utilizan frecuentemente para conferir a las pastas alimenticias que contienen trigo blando las características organolépticas que caracterizan naturalmente, por el contrario, a las pastas fabricadas únicamente con trigo duro. Es necesario, en su opinión, añadir aditivos químicos, como la tartracina, por ejemplo, para obtener el color ambarino característico de las pastas de trigo duro. Ahora bien, una absorción importante de aditivos y colorantes puede ocasionar efectos perjudiciales para la salud humana. Ese peligro no es imaginario, en su opinión, para un país como Italia, en el que el consumo de pastas es muy alto.

Por otra parte, no es posible, según el Gobierno italiano, asegurar una información adecuada al consumidor, dado que los aditivos objeto de controversia no son ingredientes que deben figurar en el embalaje en virtud de la Directiva 79/112.

El *Gobierno neerlandés* considera que el argumento basado en la necesidad de proteger la salud pública es improcedente en el presente caso, dado que tanto el laboratorio alemán como el italiano consideraron que las pastas controvertidas no contenían ninguna sustancia peligrosa y no eran, por tanto, nocivas para la salud.

De igual modo, la *Comisión* señala que el Pretore declaró que, en el presente caso, las pastas alimenticias no eran en modo alguno nocivas para la salud.

4. *Protección de un sector agrícola con arreglo a la organización común de mercados correspondiente*

El *Gobierno italiano* afirma que la Ley sobre pastas alimenticias tiene por objeto favorecer el desarrollo de la producción de trigo duro, contribuyendo así a la realización de un objetivo fundamental adoptado por la propia Comunidad en el marco de la organización de mercados de los cereales. Conforme a lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado CEE, esta política deberá tener en cuanta «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas», por lo que responde, en su opinión, a una exigencia imperativa.

La Ley sobre Pastas Alimenticias constituye además, según dicho Gobierno, un medio proporcionado a su objetivo. Ello resulta, en su opinión, del hecho mismo de que responde a una exigencia general e imperativa que asumió e hizo suya el ordenamiento jurídico comunitario. No puede perderse de vista, por otra parte, que, a su juicio, en las zonas de producción tradicionales no puede ser sustituida por otros cultivos, por razones de clima y de terrenos. Ha de tenerse en cuenta, por último, prosigue, que los productores de pastas de los demás Estados miembros no sufren concretamente ningún daño por efecto de dicha Ley, dada la práctica inexistencia de importaciones de pastas en Italia antes y después de la adopción de la citada Ley.

Según el *Gobierno francés*, la derogación de la Ley sobre Pastas Alimenticias conduciría a un replanteamiento de la política agraria común relativa al trigo duro. La Comunidad fomentó la producción de trigo duro para garantizar un nivel de vida equitativo a los productores de trigo duro [véase letra b) del apartado 1 del artículo 39] y garantizar un abastecimiento satisfactorio a la industria de pastas alimenticias [véase letra d) del apartado 1 del artículo 39]. Ahora bien, la competencia del trigo blando compromete, a su juicio, la única salida del trigo duro y, por consiguiente, el desarrollo de la producción de trigo duro estimulado por la Comunidad.

El *Gobierno neerlandés* se limita a señalar que a la disposición italiana es aplicable, de todos modos, el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 2727/75, según el cual «[salvo] disposiciones en contrario del presente Reglamento o excepciones acordadas por el Consejo [quedará prohibida] la aplicación de cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente».

Según la *Comisión*, la protección de un sector económico determinado, incluso agrícola, no puede constituir una exigencia imperativa que justifique una excepción al principio fundamental de la libre circulación de mercancías, puesto que ello equivaldría a admitir el principio mismo del proteccionismo.

Considera además la Comisión que, de todas formas, no hay lugar para medidas de protección nacional si la política agraria común asegura ya la protección de un sector concreto.

Señala, por último, la Comisión que corresponde únicamente a la Comunidad tomar las medidas adecuadas en el caso de que la derogación de la Ley sobre Pastas Alimenticias comprometa la única salida del trigo duro y sea preciso comprar más excedentes de trigo duro, a través del juego del mecanismo de intervención.

III. Respuesta a las preguntas del Tribunal

En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el *Gobierno italiano* explicó que la regla del empleo exclusivo de trigo duro no es válida para la fabricación de pastas (húmedas) frescas, esencialmente por tres razones:

— la importancia muy marginal de dicha fabricación;

— la consideración de costumbres y tradiciones locales según las cuales se preparan pastas especiales mezclando las pastas frescas con otros ingredientes, como la carne o las verduras;

— la multiplicidad de lugares de fabricación artesanal de pastas frescas, que no permite efectuar los controles sanitarios dirigidos a determinar la presencia de trigo blando en las pastas.

El Gobierno italiano, al preguntársele si las pastas de trigo duro contienen aditivos, cuyo empleo está prohibido por la letra a) del artículo 5 de la Ley General sobre Productos Alimenticios, precisó que, si bien había señalado en sus observaciones escritas el problema del empleo de aditivos en la fabricación de dichas pastas para conferir a estas últimas las características organolépticas propias de las pastas de trigo duro, no quiso afirmar, sin embargo, que la totalidad de dichas pastas contenían tales aditivos o colorantes. Admite que no dispone de pruebas que permitan sostener semejante afirmación.

Respecto a los objetivos de la Ley sobre Pastas Alimenticias y, en particular, el relativo a la promoción del cultivo de trigo duro, el Gobierno italiano precisó que la producción italiana de trigo duro hubiera corrido el riesgo de declinar si dicha Ley no hubiese impuesto a los fabricantes de pastas la obligación de emplear solamente trigo duro. Señala, a este respecto, que no hubiera sido difícil prever una auténtica «invasión» de trigo blando para la fabricación de pastas, dado que su precio es sensiblemente inferior al del trigo duro.

La *Comisión*, a quien se preguntó sobre las razones por las cuales los fabricantes italianos de pastas importan trigo duro de Norteamérica, a pesar de la situación excedentaria del mercado comunitario de dicho producto, precisó el alcance de sus observaciones, según las cuales, dichas importaciones se explican fundamentalmente por la mejor calidad del trigo duro norteamericano. Dicha calidad, precisa, no guarda relación con el hecho de que no se peguen al ser cocidas las pastas procedentes de su transformación, sino con el color de dichas pastas. Los fabricantes italianos de pastas sólo proceden a la mezcla de trigo duro nacional con trigo duro importado de Norteamérica para obtener pastas que reúnan ciertas características de presentación (en especial, el color) requeridas por los consumidores italianos y que no pueda obtenerse añadiendo aditivos y colorantes prohibidos por la Ley.

R. Joliet
Juez Ponente