CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 26 de septiembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Los hechos del proceso pendiente ante el Tribunal de police de Rethel que motivaron la presente cuestión prejudicial pueden resumirse en tres líneas: el Sr. Paris, avicultor francés, ha sido denunciado por haber puesto en venta, en un supermercado, huevos frescos sobre cuya cáscara figuraba inscrita la fecha de la puesta.

2. Los problemas jurídicos planteados en este asunto conducen a examinar la normativa comunitaria en materia de comercialización de huevos, no tanto, como lo indica el órgano jurisdiccional remitente, con el objeto de su interpretación, sino, en realidad, para determinar la validez de la normativa comunitaria controvertida.

3. Tal como resulta del informe para la vista, al que me remito para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal y de los argumentos de las partes, la venta de huevos efectuada por el Sr. Paris sobre cuya cáscara estaba mencionada la fecha de la puesta, culminó en un proceso judicial (en Francia, en lo penal) por infracción de los artículos 11 y 15 del Reglamento (CEE) nº 2772/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, relativo a determinadas normas de comercialización aplicables a los huevos (DO L 282, p. 56; EE 03/09, p. 133) (en lo sucesivo, «el Reglamento controvertido»). Tal como se expuso durante la vista, no se trata de un caso aislado, puesto que se ejercitaron otras acciones penales con la misma imputación. Además, es conveniente destacar que, en algunos casos, el Juez nacional estimó que debía absolverse a los inculpados. Por el contrario, otros Jueces aplicaron a la letra las pertinentes disposiciones al estimar que esta normativa no era, en cierto sentido, «obsoleta», casi «inválida», debido al progreso técnico alcanzado después de la adopción del Reglamento, o a la exigencia de otorgar una aplicación correcta y completa al principio de protección del consumidor. De ahí, la importancia de la decisión del Tribunal de Justicia.

4. Según el Reglamento controvertido y, en particular, el artículo 15, «los huevos no podrán llevar más marcas que las previstas por el presente Reglamento». El artículo 11 enumera limitativamente las «marcas distintivas» que podrán figurar sobre los huevos puestos a la venta: la fecha de la puesta no está incluida entre tales «marcas».

5. Durante el procedimiento penal, el denunciado alegó que el artículo 15 del Reglamento controvertido debe ser considerado como contrario al Tratado de Roma y al derecho fundamental de los consumidores a la información. Por lo tanto, el Juez *a quo* solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre la interpretación que debe darse al artículo 15 del Reglamento controvertido a la luz del Tratado.

6. Me permito efectuar una observación preliminar. En realidad, la cuestión prejudicial sólo puede referirse a la validez del Re-

* Lengua original: italiano.

glamento de que se trata. La interpretación del artículo 15, en relación con lo dispuesto por el artículo 11, no constituye, en efecto, tema de duda alguna: la venta de huevos en los que figure la fecha de la puesta es contrario a estas disposiciones reglamentarias. El problema real es si el Reglamento que prohíbe la marca de esta fecha es válido o no lo es.

7. A este respecto, no es necesario detenerse demasiado sobre una de las hipótesis presentadas por el Tribunal *a quo*, o sea, la posible contradicción de la normativa controvertida con el artículo 86 del Tratado de Roma. El artículo 86 tiene por objeto la conducta de las empresas, mientras que lo que se discute en el asunto presente es la prohibición de vender productos en los que esté marcada la fecha de la puesta, prohibición establecida por una normativa comunitaria: por lo tanto, el artículo 86 es ajeno a los hechos de este asunto.

8. Por el contrario, las observaciones críticas presentadas por el Sr. Paris respecto a la existencia de una contradicción entre la prohibición de que se trata y las exigencias de protección del consumidor son más consistentes y, en todo caso, merecen un examen más profundo.

9. Respecto a ello, los intercambios de enfoques durante la vista permitieron delimitar los términos de una problemática que había quedado bastante descentrada en la fase escrita del procedimiento.

10. La alegación principal del Sr. Paris, es decir, que la prohibición contenida en el Reglamento controvertido de indicar la fecha de la puesta del huevo sería ilegal en razón de que no permitiría satisfacer la exigencia de protección de los consumidores, fue precisada durante la vista. En efecto, el Sr. Paris sostuvo que la única fecha cuya mención es lícita en el sentido del Reglamento, aparte de la fecha suplementaria para los pequeños embalajes relativa a la fecha límite de venta recomendada, no garantiza una información correcta de los consumidores, hasta el punto de permitir la venta —legal— como huevos frescos de huevos puestos más de diez días antes.

11. Para este análisis observo que, en su principio, esta afirmación no ha sido contestada por la Comisión ni por el Consejo, cuando ambas instituciones intervinieron en la vista. En efecto, los Agentes de ambas instituciones han aclarado al Tribunal de Justicia las razones por las cuales el legislador comunitario optó por la prohibición de marcar la fecha de la puesta, pero no han podido, por una parte, negar que, en determinados casos, la situación pueda ser la descrita por el Sr. Paris, ni, por otra, responder exhaustivamente a las preguntas que les formulara el Tribunal de Justicia. En particular, a pesar de repetidas preguntas, debo decir que no se pudieron obtener informaciones suficientes sobre los criterios que permiten verificar la calidad de los huevos frescos. Antes bien, la Comisión reconoció que no existe un criterio seguro que permita determinar con certeza la fecha de la puesta del huevo.

12. Así las cosas, considero que las justificaciones presentadas por las dos instituciones, si bien esclarecen seguramente la cuestión en lo que se refiere a la *ratio legis* del Reglamento controvertido, no constituyen una respuesta a la argumentación del Sr. Paris. En realidad, éste no aduce que el Reglamento controvertido no esté motivado. En cambio sostiene, si he comprendido bien su razonamiento, que la prohibición de que se trata constituye una mala solución del legislador comunitario a un verdadero problema: mala solución en cuanto que privilegia en

forma excesiva los intereses de los productores de huevos sobre los de los consumidores.

13. Por lo tanto, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, debe examinarse si la normativa discutida adolece de un vicio suficientemente grave del que pueda inferirse su invalidez.

14. A tal fin, me parece que debe excluirse la hipótesis de una invalidez que resulte de una contradicción entre las disposiciones de Derecho derivado de que se trata y las normas primarias, tales como el Tratado CEE o un principio superior de Derecho. Para ello, destaco que todas las partes que presentaron observaciones durante la fase escrita y la fase oral ante el Tribunal de Justicia, a saber, el Sr. Paris, el Gobierno del Reino Unido, el Consejo y la Comisión, reconocen que uno de los objetivos del Reglamento controvertido consiste en garantizar la protección del consumidor. Por el contrario, las partes disienten en lo que respecta a los efectos de esa consideración de los intereses del consumidor: suficiente y, por consiguiente, no criticable según unos; totalmente inexistente, casi «engañosa», para recoger la expresión utilizada en la vista, según el denunciado en el proceso penal.

Sin que corresponda extenderse sobre el fundamento de las posiciones de principio opuestas sostenidas respectivamente por el Sr. Paris y por el Gobierno británico sobre la existencia o la inexistencia de un derecho fundamental a la información de los consumidores, me limito a comprobar que la solución de esta *vexata quaestio* no es necesaria en este asunto, dado que las divergencias surgidas no se refieren al *an* sino más bien al *quantum* de la información a la que el consumidor tiene derecho.

Asimismo, me parece útil examinar en profundidad otro argumento que podría ser adoptado para deducir una contradicción entre la normativa examinada y un principio jurídico general cuyo cumplimiento está garantizado por el Tribunal de Justicia, es decir, la violación del principio del derecho al libre ejercicio de una actividad empresarial. Ahora bien, se ha hecho observar que la normativa controvertida impide que los productores eficientes, quienes pueden realizar las inversiones necesarias para dotarse de infraestructuras integradas que garanticen la exactitud de la indicación de la fecha de la puesta y la comercialización del producto en 24 horas, puedan beneficiarse de dicha capacidad. Sin embargo, debe observarse a este respecto que, según la sentencia Keller de 8 de octubre de 1986 (234/85, Rec. 1986, p. 2897), para que este principio sea violado, la normativa comunitaria que impone determinados límites a la actividad empresarial de los operadores económicos interesados debe lesionar la propia esencia del derecho al libre ejercicio de la actividad. Me parece que debe excluirse una violación de la esencia del derecho de que se trata.

15. En consecuencia, el verdadero problema que debe resolverse es el de si el texto normativo del Consejo, que constituye el resultado de una búsqueda de conciliación de intereses divergentes, posee una *validez interna* propia o si, al adoptar dicho texto, el Consejo ha cometido un error que vicia su validez.

16. La lectura de los considerandos del Reglamento controvertido y las informaciones precisas proporcionadas por las dos instituciones durante la vista permiten comprobar

que las razones que indujeron al legislador comunitario a imponer la fecha de envasado y a prohibir la fecha de la puesta se vinculan con los objetivos de la política agraria común mencionados en el artículo 39 del Tratado CEE y, esencialmente, son las siguientes:

— Contribuir a la mejora de la calidad del producto.

— Garantizar a los productores de la Comunidad perspectivas de venta equivalentes a fin de asegurarles un nivel de vida equitativo.

A estas dos razones se añade la preocupación de:

— Garantizar al consumidor una información suficiente.

— Evitar la modificación de las condiciones de los intercambios en la Comunidad.

17. El Agente de la Comisión observó a este respecto que el objetivo principal de esta regulación es el segundo antes citado, es decir, asegurar a los productores de la Comunidad perspectivas de venta equivalentes. Para ello, en primer lugar destacó que, como en particular afirma el apartado 21 de la sentencia de 11 de marzo de 1987 (Rau, asuntos acumulados 279/84, 280/84, 285/84 y 286/84, Rec. 1987, p. 1069),

«[...] de acuerdo con una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (sentencia de 24 de octubre de 1973, Balkan, 5/73, Rec. 1973, p. 1091; sentencia de 20 de octubre de 1977, Roquette Frères, 29/77, Rec. 1977, p. 1835; sentencia de 6 de diciembre de 1984, Biovilac, 59/83, Rec. 1984, p. 4057), las instituciones comunitarias deben garantizar, al perseguir los diferentes objetivos enumerados en el artículo 39 del Tratado, la conciliación permanente que pueden exigir posibles contradicciones entre dichos objetivos aisladamente considerados. Si bien tal conciliación no permite aislar uno de esos objetivos hasta el punto de hacer imposible la realización de los otros, las instituciones comunitarias pueden, sin embargo, conceder a uno u otro de ellos la preferencia temporal que venga impuesta por los hechos o por las circunstancias económicas ante los que adoptan sus decisiones».

Aunque la orientación inicialmente seguida por el Tribunal de Justicia en el asunto Töpfer (sentencia de 1 de julio de 1965, asuntos acumulados 106/63 y 107/63, Rec. 1965, p. 525) por la que «al supeditar las exigencias de la estabilidad del mercado al mantenimiento del nivel de vida de los agricultores, parezca consagrar una jerarquía entre finalidades sociales y finalidades económicas» [1] *(traducción no oficial)* haya sido perfeccionada a lo largo de la jurisprudencia, de manera que los objetivos del artículo 39 no pueden alcanzarse total y simultáneamente, sino que deben ser objeto de una conciliación, la orientación actual del Tribunal de Justicia confirma la conclusión, a la que yo ya había llegado antes, a saber, que en la prosecución del objetivo prioritario indicado por la Comisión durante la vista no puede reconocerse transgresión alguna del Consejo a lo dispuesto en el artículo 39 del Tratado.

Por consiguiente, como primera conclusión, puede comprobarse que, si para mantener la equivalencia de las condiciones de producción y de comercialización de los huevos, el legislador comunitario ha optado, dado el estado actual de las técnicas de control, por

1 — Así, Boulois, J., y Chevallier, R. M.: *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tomo 2, 2ª ed., p. 326.

un tipo de marcado —la fecha de envasado— que es accesible a gran número de productores y no sólo a un grupo restringido de ellos, la prosecución prioritaria de este objetivo mediante el medio elegido no infringe lo dispuesto por el artículo 39 del Tratado y, en consecuencia, no es en sí mismo criticable.

18. Queda por examinar si puede derivar una posible nulidad, ya sea de la prosecución de un objetivo injustificable, ya sea del «aislamiento de uno de estos objetivos hasta el punto de hacer imposible la realización de los otros».

19. Entre los objetivos perseguidos por el Reglamento controvertido figura, como se ha visto, la exigencia de evitar la modificación de los intercambios en la Comunidad. Tanto el Consejo como la Comisión han insistido en este objetivo alegando que la prohibición de la inscripción de la fecha de la puesta está justificada por la exigencia de una libre circulación de productos en un mercado único. En particular, se observó que la fecha de producción plantearía problemas suplementarios de control en la exportación a otro Estado miembro, que podría obstaculizar la libre circulación del producto.

20. Aunque deba confesar que tal argumentación me deja perplejo porque no pienso que el principio en sí mismo —aunque sea fundamental— de la libre circulación necesariamente deba conducir a la prohibición de marcar la fecha de la puesta, considero que, en la prosecución de dicho objetivo, sobre todo si no se considera aisladamente sino en el contexto del otro objetivo prioritario ya examinado, el Consejo no recurrió a medidas desproporcionadas respecto a la finalidad perseguida y que constituyeran un vicio que genere la falta de validez del Reglamento.

21. Finalmente, queda por examinar si una posible invalidez pudiera derivarse de una consideración excesiva de uno o de varios de los citados objetivos en detrimento de otro. Y ésta es, evidentemente, la tesis del Sr. Paris, quien ha insistido particularmente en el argumento según el cual, so pretexto de asegurar la fluidez del mercado, en realidad, el Reglamento controvertido está destinado a no dar a conocer al consumidor la fecha exacta de la puesta. Por lo tanto, la exigencia de proteger los intereses de los agricultores hace vanas las legítimas expectativas de los consumidores para conocer el estado real de frescura del huevo.

22. ¿Qué pensar de esta argumentación? A primera vista, es innegable que tiene la virtud de llamar la atención sobre una situación de hecho que parece paradójica. Aun admitiendo (y confieso que, en este caso, me sitúo en la órbita de las suposiciones, y que el procedimiento ante este Tribunal de Justicia no ha aportado la claridad que podría esperarse) que la fecha de envasado sea de control más fácil y seguro que el de la fecha de la puesta, ello no desvirtúa que la fecha de envasado únicamente certifica, y se me perdonará por la perogrullada, la fecha de envasado de los huevos. En particular, tal fecha no alcanza a garantizar totalmente la frescura del huevo. La Comisión, y lo repito, admitió durante la vista que el examen de la cámara de aire tampoco permite determinar la fecha de la puesta del huevo.

A estas alturas, parece legítimo preguntarse si la obligación de marcar una indicación que no permite remitirse a la fecha de la puesta sino de una manera indirecta, es decir, dando por descontado que las diferentes prescripciones en materia de recolección y

de etiquetado hayan sido total y escrupulosamente respetadas, favorece realmente los intereses del consumidor. Además, en tales condiciones, ¿se justifica prohibir el marcado de otra fecha, la de la puesta, sosteniendo que en el estado actual de la técnica y de la estructura de las empresas productoras y distribuidoras el control no sería fiable, cuando se sabe con certeza que la única fecha que puede inscribirse lícitamente es quizá más controlable, pero seguramente no más reveladora de la única información que, en el fondo, parece importar al consumidor, es decir, el estado real de frescura del huevo?

23. La circunstancia de que la prohibición de marcar la fecha de la puesta pueda, a primera vista, aparecer como una «reacción exagerada» por parte del legislador —en el sentido de que una transgresión de esa prohibición no agrava la situación, de por sí ya poco transparente para el consumidor, condenado a contentarse con una fecha de envasado que bien poco informa sobre el grado efectivo de frescura del producto—, ¿es suficiente para que se permita concluir que el equilibrio que el Consejo debe buscar entre diferentes objetivos, a veces entre sí contrapuestos, en este caso ha sido perturbado en forma ilícita?

24. No considero que pueda franquearse este paso. En efecto, según una reiterada jurisprudencia, al tratarse de la apreciación de una situación económica compleja, las instituciones comunitarias disfrutan de una amplia facultad de apreciación que sólo puede ser sancionada por el Tribunal de Justicia en el supuesto de error manifiesto, de desviación de poder o de exceso manifiesto de los límites de la facultad discrecional.

25. Ahora bien, de las consideraciones precedentes resulta que todo ello no se ha verificado en este asunto.

En último análisis, lo que puede criticarse al Reglamento controvertido es haber efectuado una elección en materia de las menciones que hay que marcar en la cáscara del huevo que quizá no alcance a otorgar una garantía absoluta al consumidor sobre la frescura del producto adquirido. Pero dicha garantía tampoco hubiera sido proporcionada por la fecha de puesta, ya que, como ya se ha visto, no parece existir un método seguro de control en cuanto a la frescura del huevo. Por consiguiente, en esta situación, no se reúnen las características de uno de los tres vicios antes mencionados.

26. Habida cuenta de lo que precede, sugiero que se responda al órgano jurisdiccional remitente que el artículo 15 del Reglamento nº 2772/75 del Consejo debe interpretarse en el sentido de que contiene la prohibición de marcar sobre los huevos otras fechas que no sean las contempladas por el Reglamento, como la fecha de la puesta, y, por otra parte, que el examen de la cuestión sometida al Tribunal de Justicia no ha revelado elementos que puedan afectar a la validez del mencionado artículo 15.