CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 31 de enero de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En este asunto la Comisión pretende que, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia declare que, al incluir en el área de producción del vino de denominación de origen controlada «Caldaro» o «Lago di Caldaro», determinados territorios de la provincia de Trento en los que no se comercializaba tradicionalmente vino de esta denominación, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 823/87 [y, anteriormente, del Reglamento (CEE) nº 338/79].

Normativa comunitaria

2. El Reglamento nº 24, de 4 de abril de 1962, relativo al establecimiento gradual de una organización común del mercado vitivinícola (DO 1962, p. 989) indicaba en sus considerandos que «la política de calidad exige que se precisen los elementos que deben caracterizar un vino de calidad, producido en regiones determinadas» *(traducción no oficial)*. Por consiguiente, con arreglo al apartado 1 del artículo 4, el Consejo debía adoptar, antes del 31 de diciembre de 1962, la normativa comunitaria aplicable a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. En virtud del apartado 2 del artículo 4, dicha normativa debería tener en cuenta las «condiciones tradicionales de producción» *(traducción no oficial)* y estaría basada en los siguientes elementos:

«a) delimitación de la zona de producción;

»b) distribución de variedades que integran la superficie vitícola;

»c) sistemas y usos de cultivo;

»d) métodos de vinificación;

»e) grado alcohólico natural mínimo;

»f) rendimiento por hectárea;

»g) análisis y evaluación de las características organolépticas» *(traducción no oficial)*.

3. El apartado 3 del artículo 4 permitía a los Estados miembros completar dichos elementos teniendo en cuenta las «prácticas leales y constantes» para determinar «todas las condiciones de producción y características complementarias que deberán reunir los vinos de calidad producidos en regiones determinadas» *(traducción no oficial)*.

* Lengua original: inglés.

4. La normativa general sobre vinos de calidad producidos en regiones determinadas fue, de hecho, adoptada por primera vez mediante el Reglamento (CEE) nº 817/70 del Consejo, de 28 de abril de 1970 (DO 1970, L 99, p. 20), que fue más tarde sustituido por el Reglamento (CEE) nº 338/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979 (DO 1979, L 54, p. 48; EE 03/15, p. 207). Este último Reglamento fue a su vez sustituido por el Reglamento (CEE) nº 823/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987 (DO 1987, L 84, p. 59).

5. El párrafo 2 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 823/87 dispone que «por vinos de calidad producidos en regiones determinadas se entenderán los vinos que se atengan a las disposiciones del presente Reglamento, así como a las establecidas en aplicación del mismo y definidas en las reglamentaciones nacionales». En el apartado 1 del artículo 2 figura la lista de los elementos que se han de tomar en consideración, «teniendo en cuenta las condiciones tradicionales de producción», para determinar las normas aplicables a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. Estos elementos son prácticamente los mismos que los que figuraban en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 24 y que he recordado antes, a excepción del elemento e) grado alcohólico natural mínimo, al que se le añade la palabra «volumétrico». El apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 823/87, que repite también el texto del Reglamento nº 24, autoriza a los Estados miembros a definir otras condiciones de producción, «teniendo en cuenta las prácticas leales y constantes».

6. El apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 823/87 define el término «región determinada» como:

«un área o un conjunto de áreas vitícolas que producen vinos con características cualitativas especiales y cuyo nombre se establece para designar, entre dichos vinos, los definidos en el artículo 1».

7. El apartado 2 del artículo 3 dispone que «cada región determinada estará sujeta a una delimitación precisa, basada, en la medida de lo posible, en la parcela o subparcela de vid». Al efectuar tal delimitación, los Estados miembros deben tener en cuenta «los elementos que contribuyan a la calidad de los vinos producidos en la región de que se trate, y, en particular, la naturaleza del suelo y subsuelo, el clima y la situación de las parcelas o subparcelas de vid».

8. El Reglamento (CEE) nº 823/87 del Consejo sustituyó al Reglamento (CEE) nº 338/79 después de que la Comisión hubiera interpuesto su recurso con arreglo al artículo 169. No obstante, las disposiciones que acabo de mencionar del Reglamento (CEE) nº 823/87 son idénticas a las disposiciones correspondientes del Reglamento (CEE) nº 338/79, en la versión francesa.

Normativa italiana

9. La Ley italiana de delegación nº 116, de 3 de febrero de 1963 (GURI 58 de 1.3.1963, p. 1104), permitió la adopción mediante Decreto de una normativa sobre la utilización de las denominaciones de origen. Un Decreto del Presidente de la República, de 12 de julio de 1963 (Suplemento ordinario alla GURI 188 de 15.7.1963, p. 3), estableció las normas generales aplicables a la utilización de las denominaciones de origen, y en particular, de la que reza «denominazione di origine controllata». El párrafo 2 del artículo 1 de dicho Decreto establece lo siguiente:

«El área de producción a que se refiere el párrafo anterior podrá incluir, además del territorio indicado en la denominación de origen de que se trate, los territorios vecinos cuando se den en los mismos análogas condiciones naturales y si, en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, se producen en los mismos, desde al menos diez años antes, vinos comercializados bajo la misma denominación, siempre que tengan análogas características fisicoquímicas y organolépticas y que sean producidos con uvas que provengan de variedades de vid tradicionales del área de producción, vinificadas según los métodos normalmente utilizados en esa misma área de producción» *(traducción no oficial).*

10. El artículo 4 del Decreto de 12 de julio de 1963 establece las modalidades del reconocimiento de las denominaciones de origen así como la aprobación de las condiciones de producción mediante Decreto presidencial. En virtud del artículo 6, la solicitud de reconocimiento ha de ser presentada por los interesados, quienes están obligados a proporcionar documentos que acrediten, entre otras cosas, el uso local de la denominación, la distribución de variedades y los métodos de vinificación, así como las características del vino producido. A continuación se ha de pedir al Comité Regional de Agricultura y al Comité Nacional para la Protección de las denominaciones de origen que elaboren un informe sobre la solicitud de reconocimiento.

11. Mediante un Decreto del Presidente de la República, de 23 de marzo de 1970 (GURI 115 de 9.5.1970, p. 2872), que precedió en un mes a la adopción de la normativa general comunitaria, se reconoció a la denominación «Caldaro» o «Lago di Caldaro» la condición de «denominazione di origine controllata» y se adoptó y aprobó la normativa reguladora de la producción de dicho vino. El artículo 3 de la normativa, que acompaña como anexo al Decreto, dispone que el área de producción estará constituida por el área definida en un Decreto anterior de 23 de octubre de 1931 (GURI 290 de 17.12.1931), a la que se añadirán los territorios vecinos que cumplan los requisitos del párrafo 2 del artículo 1 del Decreto de 12 de julio de 1963 (citado anteriormente en el apartado 9). De este modo, el área de producción quedó definida incluyendo territorios situados en doce municipios de la provincia de Bolzano y en siete municipios de la provincia de Trento: Rovere della Luna, Faedo, San Michele all'Adige, Lavis, Giovo, Lisignago y Cembra. En virtud del artículo 8 de la normativa reguladora de la producción, la mención suplementaria «classico» se reservó para el vino producido en los nueve municipios de la provincia de Bolzano que constituían el área de producción «tradicional» definida en el Decreto de 23 de octubre de 1931.

12. Más tarde, mediante Decreto del Presidente de la República, de 22 de septiembre de 1981 (GURI 92 de 3.4.1982, p. 2607), se amplió el área de producción añadiéndole otros territorios de los municipios de Lavis y Giovo e incluyendo en la misma territorios situados en un octavo municipio del Trentino, Mezzocorona.

13. A raíz de la adopción del Decreto de 23 de marzo de 1970, varios comerciantes de la provincia de Bolzano interpusieron un recurso en el que discutían la competencia del Estado para el reconocimiento de los vinos de denominación de origen controlada, alegando que la inclusión en el área de producción de territorios situados en la provincia de Trento era contraria a Derecho ya que en los mismos no se comercializaba tradicionalmente vino de denominación «Caldaro» o «Lago di Caldaro». Mediante Decisión de 13 de febrero de 1973 (nº 39), el Consejo de Estado italiano desestimó los dos motivos invocados en dicho recurso.

Alegaciones de las partes

14. La Comisión no discute la adecuación en cuanto al fondo de la Ley de delegación italiana de 3 de febrero de 1963 y del Decreto presidencial de 12 de julio de 1963 a las disposiciones comunitarias. Tampoco se opone a la inclusión en el área de producción, mediante Decreto de 23 de marzo de 1970, de la zona de producción «tradicional» situada a orillas del lago de Caldaro ni de otros territorios de la provincia de Bolzano. El litigio se refiere a la inclusión, por los Decretos de 23 de marzo de 1970 y de 22 de septiembre de 1981, de determinados territorios de la provincia de Trento. La Comisión afirma que, al incluir estos territorios, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa comunitaria y, además, de disposiciones italianas de rango superior, en concreto las del Decreto de 12 de julio de 1963. Este último punto es importante ya que, como he señalado, para adaptarse a la definición de vinos de calidad producidos en regiones determinadas, un vino debe cumplir no sólo las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 823/87 sino también las de la normativa nacional promulgada en aplicación del mismo.

15. Según la Comisión, de las disposiciones comunitarias se deduce que la «región determinada» constituye el elemento primordial para distinguir y caracterizar un vino de calidad producido en una región determinada. Por ello, la delimitación de la región, es decir, del área de producción, debe realizarse de manera selectiva. Para determinar el área de producción, los Estados miembros pueden ir más allá del territorio indicado por la denominación de que se trate, e incluir en la misma territorios vecinos. No obstante, deben respetar, al hacerlo, dos criterios fundamentales. El primero consiste en que el uso de la denominación debe ser tradicional; el segundo, que los territorios referidos y el vino que se produzca en los mismos deben tener características homogéneas.

16. Según la Comisión, en la provincia de Trento no se producían ni comercializaban tradicionalmente vinos de denominación «Caldaro» o «Lago di Caldaro». Además, las características de la parte del área de producción situada en la provincia de Trento (por lo que se refiere al suelo y al subsuelo, al clima y a la situación de los viñedos) son en su opinión claramente diferentes a las de la parte situada en la provincia de Bolzano, por lo que el vino producido en la provincia de Trento también es diferente al producido en la provincia de Bolzano.

17. Por su parte, el Gobierno italiano plantea una cuestión previa relativa al alcance de la facultad de apreciación de la Comisión y del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Afirma que la normativa comunitaria deja a los Estados miembros la facultad de realizar la delimitación de las áreas de producción, con el único requisito de que los mismos tengan en cuenta, en el ejercicio de dicha facultad, los criterios establecidos por aquella normativa. Según el Gobierno italiano, de ello se deduce que el único control que puede realizar la Comisión o, por extensión, el Tribunal de Justicia, consiste en verificar si se han tenido o no en cuenta esos criterios.

18. Con carácter subsidiario, y en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere infundada su excepción basada en esta cuestión previa, el Gobierno italiano afirma

que la delimitación concreta del área de producción respetó la normativa comunitaria y en particular los criterios de la tradición y la homogeneidad mencionados anteriormente. El Gobierno italiano no discute la interpretación de la Comisión de las disposiciones comunitarias ni su exposición de los problemas planteados.

Cuestión previa

19. En definitiva, la alegación del Gobierno italiano es que, si las disposiciones comunitarias prevén un marco para la actuación del Estado miembro, como en el presente caso, estableciendo criterios determinados para regular el ejercicio de las facultades de éste, el papel supervisor de la Comisión (y, por extensión, el de control que compete al Tribunal de Justicia), se limitan a la comprobación de si el Estado miembro ha tenido en cuenta dichos criterios en su apreciación de la situación de hecho. No es sin embargo competencia de la Comisión ni del Tribunal de Justicia verificar si la propia apreciación, o el resultado de la misma, se adecuan a las exigencias comunitarias, ya que ello les llevaría a efectuar nuevas valoraciones técnicas y a sustituir de esta manera a las autoridades nacionales en una función que pertenece a éstas. Considera que, puesto que está demostrado que el Estado miembro se ha basado en los criterios pertinentes, la Comisión y el Tribunal de Justicia sólo deben intervenir en caso de que el resultado sea manifiestamente injusto o ilógico.

20. El Gobierno italiano parece sugerir que el Tribunal de Justicia debería adoptar, en los procedimientos de este tipo basados en el artículo 169, una concepción del alcance del control jurisdiccional comparable a la que ha expresado en lo que se refiere al control, con arreglo al artículo 173 del Tratado, de la conformidad a Derecho de los actos de las instituciones comunitarias que supongan opciones complejas en materia de política económica. Ahora bien, aunque en este contexto sea deseable que el control jurisdiccional siga siendo marginal, tal actitud de «dejar hacer» no es adecuada cuando se trata de velar por el respecto, por parte de los Estados miembros, de normas comunes y obligatorias del Derecho comunitario.

21. Si se aceptase la tesis del Gobierno italiano, las normas de Derecho comunitario del tipo de las contempladas en el presente asunto dejarían pronto de ser comunes y obligatorias. Bastaría que un Estado miembro demostrase la adecuación puramente formal de sus actos con las obligaciones comunitarias para que su adecuación real no pudiera ser verificada ni por la Comisión ni por el Tribunal de Justicia. Al Estado miembro le bastaría con demostrar (por ejemplo, mediante la inclusión de una referencia apropiada en el preámbulo de las disposiciones nacionales) que ha tomado en consideración en algún momento las disposciones comunitarias, para que seguidamente quedara libre en la práctica para dejar de lado o prescindir, entre dichas disposiciones, de las que le resultaran inoportunas o que no le convinieran.

22. En virtud del artículo 155 del Tratado CEE, la Comisión velará por la aplicación de las disposiciones comunitarias. Asimismo, con arreglo al artículo 164, el Tribunal de Justicia garantizará el respeto de las mismas. En ambos casos, dichas tareas requieren que la Comisión y el Tribunal de Justicia puedan, si es necesario, valorar las consideraciones técnicas y la apreciación de los hechos realizadas por el Estado miembro que pretende haber aplicado dichas disposicio-

nes. Por consiguiente, considero que debe desestimarse la alegación del Gobierno italiano sobre la cuestión previa.

Examen y valoración de las pruebas

23. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, confirmada recientemente por su sentencia de 22 de septiembre de 1988 en el asunto 272/86, Comisión contra Grecia, en el marco de los procedimientos por incumplimiento basados en el artículo 169 del Tratado CEE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Por consiguiente, es necesario examinar y valorar las pruebas presentadas por la Comisión, así como las respuestas del Gobierno italiano a fin de determinar si la Comisión ha cumplido dicha obligación.

24. Para ello, utilizaré, por razones de comodidad, el esquema empleado por la Comisión, que agrupa las pruebas de que dispone bajo tres rúbricas:

1) El uso tradicional de la denominación.

2) La homogeneidad del área de producción y del vino.

3) Las repercusiones económicas de la ampliación del área de producción.

Las dos primeras rúbricas mencionadas corresponden a los dos criterios fundamentales que, según la Comisión, han de aplicarse para delimitar el área de producción.

1) *Uso tradicional de la denominación*

25. El criterio del uso tradicional de la denominación no se prevé expresamente en la normativa comunitaria. El apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 823/87 establece que las disposiciones para los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, incluidas las normas aplicables a la delimitación del área de producción, tendrán en cuenta las «condiciones tradicionales de producción». El apartado 2 del artículo 2 de dicho Reglamento añade que, cuando definan características complementarias para dichos vinos, los Estados miembros deben tener en cuenta «las prácticas leales y constantes». El Decreto italiano de 12 de julio de 1963 concreta este criterio comunitario poco preciso al prever que un área de producción puede incluir no sólo el territorio indicado por la denominación de origen de que se trate, sino también los territorios vecinos, a condición, entre otras cosas, de que en la fecha de entrada en vigor del Decreto se haya producido y comercializado vino en dichos territorios bajo la misma denominación durante al menos diez años.

26. Según la Comisión, no es posible probar la existencia, en la provincia de Trento, de una tradición de producción de vinos de denominación «Caldaro» o «Lago di Caldaro» que se remonte por lo menos a diez años, es decir, en el caso de autos, a 1953. Señala por el contrario que la variedad de cepa «Schiava», utilizada tradicionalmente para la producción de los vinos de «Caldaro» en el área de producción inicial antes de 1970, no era de uso corriente en la provincia de Trento antes de 1960 y que el vino producido en esta región se vendía bajo una denominación diferente, la de «Sorni».

27. En apoyo de esta alegación, la Comisión señala el hecho de que, cuando en 1959 los Gobiernos italiano y alemán llegaron a un acuerdo sobre la aplicación de la mención «Auslese» a los vinos de «Caldaro», decidieron que el vino debía provenir exclusivamente de las localidades situadas al borde del lago o de localidades vecinas. La Comisión se basa también en tres publicaciones sobre los vinos del Trentino, datadas de 1960, 1961 y 1964 (no presentadas al Tribunal de Justicia), según las cuales, en aquellas fechas, en la provincia de Trento no se producía ni se comercializaba vino con la denominación «Caldaro» o «Lago di Caldaro», sino que, por el contrario, la denominación típica de los vinos producidos en dicha provincia era «Sorni».

28. La Comisión acentúa asimismo las diferencias existentes entre, por una parte, el área de producción determinada por el Decreto de 23 de marzo de 1970 y, por otra, las recomendaciones formuladas, en el marco de los trabajos preparatorios, por el Comité Regional para la Agricultura de la región del Trentino Alto-Adigio (que agrupa las provincias de Bolzano y de Trento) y por el Comité Nacional para la Protección de las denominaciones de origen. En su informe de 20 de junio de 1966, el Comite Regional para la Agricultura recomendó no incluir los territorios de los seis municipios del Trentino propuestos por los grupos de interés de la provincia de Trento. Por su parte, el Comité Nacional recomendó incluir sólo tres de esos seis municipios. Sin embargo, como ya he dicho, el Decreto finalmente adoptado incluyó territorios de siete municipios del Trentino de los que uno, el municipio de Lisignago, no había sido tan siquiera propuesto, según la Comisión, por los productores y los comerciantes tridentinos.

29. La Comisión no ha presentado dichos informes ante el Tribunal de Justicia, pero el Gobierno italiano no ha discutido el contenido de los mismos. No obstante, la Comisión ha presentado un documento titulado «Informe del Subcomité Regional para el estudio de la denominación Caldaro». Este Subcomité estaba encargado de examinar las alegaciones y las pruebas presentadas por los productores y por los comerciantes de las provincias de Bolzano y de Trento y de presentar sus conclusiones en un informe dirigido al Comité Regional para la Agricultura antes mencionado. Dicho informe tiene un interés considerable en la medida en que es el único documento presentado ante el Tribunal de Justicia que se refiere específicamente al período determinante, que es el de la preparación del Decreto de 23 de marzo de 1970; me referiré a él también al examinar la cuestión de la homogeneidad.

30. El Subcomité estimó que, en virtud del Decreto de 12 de julio de 1963, el criterio del uso tradicional de la denominación debía referirse al territorio preciso al que se pretendiera atribuir la condición de área de producción. Pues bien, con base en los documentos que le fueron presentados, el Subcomité llegó a la conclusión de que, si existió un uso tradicional, éste parecía vinculado más bien a determinadas empresas y cooperativas vinícolas establecidas tanto en la provincia de Trento como en la de Bolzano, que a zonas físicas identificables de la provincia de Trento. El pasaje determinante del informe está redactado del siguiente modo:

«Por tanto, el Subcomité considera que, de manera general, es indudable la existencia de una tradición de producción y venta de un vino análogo al "Caldaro" en la provincia de Trento; no obstante, hay que subrayar que dicha tradición está vinculada

más a determinadas empresas o cooperativas vinícolas del Trentino-Alto Adigio, que obtenían y obtienen todavía en el Trentino un vino prácticamente idéntico al de la zona de Caldaro, que a determinadas áreas de producción.»

A falta de pruebas de un vínculo entre el uso tradicional y las zonas específicamente contempladas de la provincia de Trento, el Subcomité no pudo llegar a un acuerdo sobre la delimitación del área de producción en dicha provincia.

31. En mi opinión, el Subcomité consideró con razón que, de acuerdo con la redacción del Decreto de 12 de julio de 1963, el uso tradicional de la denominación debía estar vinculado a una zona física identificable y no sólo a intereses comerciales identificables. También yo considero que esta exigencia se contiene de una manera implícita en la normativa comunitaria, en particular en el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 823/87, en el que se prevé que, para establecer las disposiciones aplicables a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, y en particular las relativas a la delimitación del área de producción, las normas comunitarias y nacionales han de tener en cuenta las condiciones tradicionales de producción.

32. Por su parte, el Gobierno italiano presenta varios documentos relativos a la venta o a la exportación de vinos de «Caldaro» o de «Lago di Caldaro» procedentes de la provincia de Trento, en concreto cinco facturas acompañadas de los documentos aduaneros correspondientes, que llevan fechas comprendidas entre el 23 de mayo de 1952 y el 11 de diciembre de 1956, extendidas por la bodega cooperativa de viticultores del municipio de Mezzocorona, en la provincia de Trento, y dos facturas fechadas en 1969 extendidas por la empresa Dorigati, establecida también en Mezzocorona. De dichos documentos, los dos últimos, fechados en 1969, son demasiado recientes para demostrar la existencia de un uso tradicional. Por lo que se refiere a los cinco documentos restantes, hay que subrayar que todos ellos provienen de la misma cooperativa, lo que apoya la conclusión mencionada del Subcomité Regional, según la cual la producción tradicional en la provincia de Trento, si existió, era privativa de determinadas cooperativas o de determinados comerciantes. Hay que hacer constar asimismo que la totalidad de las siete facturas provienen de Mezzocorona, que no fue incluida en el área de producción hasta el Decreto de 22 de septiembre de 1981. Por consiguiente, dichos documentos no aportan ningún dato sobre la extensión de la producción tradicional en los siete municipios del Trentino incluidos inicialmente en el área de producción del «Caldaro» por el Decreto de 23 de marzo de 1970.

33. El Gobierno italiano se apoya también en un documento no fechado titulado «Investigación sobre la elaboración del vino "Auslese" en la región del Trentino Alto-Adigio» (región que incluye las provincias de Bolzano y de Trento), referido, entre otros, a los resultados de exámenes de calidad efectuados en 1964 sobre el vino de «Caldaro». Sin embargo, esta investigación no confirma en absoluto que una parte del vino de «Caldaro» de que se trata hubiera sido producida o comercializada en la provincia de Trento.

34. El Gobierno italiano afirma además que el hecho de que no se mencionase el «Caldaro» o el «Lago di Caldaro» en las tres publicaciones relativas al vino del Trentino a que se remite la Comisión no es determinante, ya que dichas publicaciones versan sobre el vino embotellado mientras que el

vino de que se trata era comercializado a granel. Añade que era normal que las bodegas de la provincia de Bolzano compraran vino a granel a los productores de la provincia de Trento para venderlo o exportarlo como vino de «Caldaro». En mi opinión, esta explicación apoya la tesis de la Comisión al confirmar que no era usual producir ni comercializar vino de «Caldaro» como tal en la provincia de Trento durante el período considerado, como lo exigían las disposiciones del Decreto de 12 de julio de 1963, y al reforzar la opinión del mencionado Subcomité según el cual el uso tradicional que hubiera podido existir se refería más bien a ciertos grupos de intereses comerciales tanto de la provincia de Bolzano como de la de Trento.

35. Resumiendo, considero que las pruebas proporcionadas por la Comisión demuestran con indicios suficientes que, cualquiera que fuera la tradición de producción y comercialización del vino de «Caldaro» en la provincia de Trento durante los diez años que precedieron a la adopción del Decreto de 12 de julio de 1963, no podía justificar la extensión del área de producción al interior de la provincia de Trento en la medida establecida en los Decretos de 1970 y 1981. Por consiguiente, incumbe al Gobierno italiano refutar estos indicios, lo que manifiestamente no ha hecho, en mi opinión. Aun cuando se ha referido varias veces, tanto en sus observaciones escritas como en la vista, a la «documentación abundante» que, supuestamente, confirma su tesis a este respecto y que, según él, estaba a disposición de las autoridades italianas al elaborar el Decreto de 23 de marzo de 1970 y del Consejo de Estado italiano al tomar su decisión de 13 de febrero de 1973, a pesar de haber tenido ampliamente el tiempo y la ocasión para ello (en particular como respuesta a una pregunta específica formulada por escrito por el Tribunal de Justicia), el Gobierno italiano no ha presentado otros documentos que los examinados (apartados 32 y 33). Por tanto, sobre la cuestión del uso tradicional, debo pronunciarme, con ciertas reservas a las que me referiré posteriormente, en favor de la tesis de la Comisión.

2) *Homogeneidad*

36. La Comisión alega que el Reglamento (CEE) nº 823/87, y en particular su artículo 3, prevé que la delimitación del área de producción de un vino producido en una región determinada debe efectuarse teniendo en cuenta elementos tales como el suelo y el subsuelo, el clima y la situación de los viñedos, cuya concurrencia garantiza una cierta homogeneidad del área de producción y, por tanto, del vino que se produce en la misma. Esta exigencia de homogeneidad fue debidamente tenida en cuenta en el Decreto de 12 de julio de 1963, que permite que el área de producción incluya no sólo el territorio designado por la denominación de origen, sino también territorios vecinos siempre que los mismos presenten condiciones naturales análogas. Según la Comisión, la homogeneidad en lo que respecta a estos elementos no existe sin duda entre la parte «tradicional» del área de producción situada en las proximidades del Lago de Caldaro en la provincia de Bolzano y la nueva parte situada en la provincia de Trento. El Gobierno italiano, aun sin discutir, de manera general, la oportunidad de los elementos a los que se refiere la Comisión, rechaza la valoración que ésta hace de los mismos.

37. Para examinar las pruebas utilizaré también aquí, en sus grandes líneas, el orden empleado por la Comisión, analizando las siguientes rúbricas:

a) El suelo y el subsuelo.

b) El clima.

c) La situación de los viñedos.

d) Las características del vino.

No obstante, dado que las pruebas presentadas son voluminosas y detalladas, me propongo comentar cada rúbrica sucesivamente, reservando para el final la apreciación global.

a) *El suelo y el subsuelo*

38. La Comisión señala que, en los municipios de Giovo, Faver y Lavis, en la provincia de Trento, el suelo es de naturaleza porfídica, mientras que en la zona «tradicional» de Caldaro, los terrenos son de naturaleza calcareomorrénica. En su respuesta a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano ha afirmado, por el contrario, que las condiciones geológicas de producción son prácticamente idénticas y que el área de producción de ambas provincias se extiende en parte en zonas calcáreas dolomíticas (cinco municipios de la provincia de Trento y cuatro de la provincia de Bolzano) y en parte en zonas cuarcíferas de pórfido de la «plataforma porfídica del Alto-Adigio» (tres municipios de la provincia de Trento y ocho de la provincia de Bolzano). Señala asimismo que ningún territorio del municipio de Faver ha estado jamás incluido en el área de producción.

39. Por lo que respecta a este medio de prueba, la única declaración que puede ser confirmada es la del Gobierno italiano acerca del municipio de Faver. En efecto, según los Decretos de 23 de marzo de 1970 y de 22 de septiembre de 1981, el área de producción no ha englobado nunca territorios situados en dicho municipio, aunque en el preámbulo de este último Decreto se señala que los productores de Faver solicitaron ser incluidos en el mismo. Por lo demás, ambas partes se basan más en afirmaciones que en referencias a fuentes independientes y ninguna de las dos se preocupa de explicar el sentido de los términos técnicos utilizados ni la importancia, para la producción del vino, de las diferencias alegadas por lo que se refiere al suelo y al subsuelo. Durante la vista, un representante de la Comisión ha explicado que dichas diferencias de suelo y de subsuelo incidían en el contenido de sales minerales, y en particular de fosfato, del vino. Sin embargo, no precisó por qué debía considerarse significativa por sí misma una diferencia en el contenido de fosfato. Por consiguiente, considero que las pruebas proporcionadas sobre este punto no permiten al Tribunal de Justicia tomar partido por una tesis determinada.

b) *El clima*

40. La Comisión afirma que los dos factores climatológicos esenciales para la producción del vino son las precipitaciones y la insolación. Subraya que, según las cifras disponibles sobre la media de precipitaciones establecidas por las dos estaciones meteorológicas de la provincia de Trento, situadas en Trento y en San Michele all'Adige, así como en Bolzano, las precipitaciones son claramente superiores en le provincia de Trento. Por el contrario, las cifras relativas a la duración media de insolación que resul-

tan de las observaciones realizadas en San Michele all'Adige y en Bolzano muestran que la insolación es manifiestamente superior en Bolzano.

41. Más concretamente, la Comisión señala que los gráficos presentados ante el Tribunal de Justicia muestran que, durante los años 1921 a 1970, la media anual de precipitaciones fue en Bolzano de 704 milímetros, mientras que en San Michele fue de 943 milímetros. Además, durante el período 1957-1970, Bolzano disfrutó de una insolación anual media de 1 893,30 horas, contra 1 731,30 horas en San Michele para los años 1950-1970. La Comisión añade que las observaciones relativas a la insolación dan, de hecho, una impresión falsamente favorable de la situación de la provincia de Trento, ya que las mismas han sido tomadas en San Michele, que está bien orientado, mientras que los territorios del área de producción situados en el Trentino se encuentran casi todos en el Val di Cembra, que limita al sur con una alta cadena montañosa.

42. En su respuesta a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano afirma, por su parte, que las diferencias climatológicas que muestran estas cifras son mínimas y no pueden influir en las características del vino producido en ambas provincias. Considera también que las cifras presentadas por la Comisión son engañosas por dos razones. Por una parte, los datos recogidos por la estación meteorológica de Bolzano son irrelevantes, ya que esta localidad está situada fuera del área de producción y se beneficia, en cualquier caso, de condiciones climatológicas excepcionales, que no pueden compararse a las del área de producción del vino de «Caldaro» en general. Por otra parte, los datos pluviométricos de la Comisión, que comparan observaciones efectuadas en San Michele y en Bolzano, no dan las cifras para el propio municipio de Caldaro, cuya media anual de precipitaciones durante el período 1921-1970 fue de 829 milímetros; la comparación de la media de San Michele, de 943 milímetros, con esta cifra es más favorable que con la de Bolzano, 744 milímetros. Además, si se comparan los datos de Caldaro con los de San Michele, las diferencias en las medias de precipitaciones durante el período esencial para la producción del vino (de abril a septiembre) resultan mínimas. Por último, en contra de lo afirmado por la Comisión, el Val di Cembra se beneficia, según el Gobierno italiano, de una orientación favorable.

43. Las cifras presentadas por la Comisión ponen indudablemente de manifiesto diferencias importantes entre las medias de las precipitaciones y del número de horas de insolación entre Bolzano y San Michele en la provincia de Trento. Dichas diferencias son menores en el período de abril a septiembre, pero no dejan de ser significativas. Por lo que se refiere a las precipitaciones, el Gobierno italiano ha presentado para el propio municipio de Caldaro datos que indican, en comparación con San Michele, un nivel comparable en el mes de agosto, lluvias más abundantes en Caldaro en los meses de junio y julio, pero niveles sensiblemente superiores en San Michele para el resto del año. Hay que añadir a ello que la media global anual de 943 milímetros para San Michele sigue siendo claramente superior a los 829 milímetros registrados en Caldaro. El Gobierno italiano no ha invocado ninguna cifra que compare el nivel de insolación en San Michele con el de Caldaro.

44. Las cifras presentadas ante el Tribunal de Justicia parecen demostrar, a primera vista, la existencia de diferencias climatológicas sensibles entre la parte del área de

producción situada en la provincia de Bolzano y la situada en la provincia de Trento. No obstante, no estoy convencido de que haya que dar demasiada importancia a cifras que, a la vista de la variedad geográfica de la región, parecen aisladas y selectivas. Lamento en especial que no se haya presentado ningún dato correspondiente a una o varias estaciones de Val di Cembra y el hecho de que las observaciones relativas a Bolzano hayan sido efectuadas en una estación situada fuera del área de producción.

45. Con independencia de las dudas que albergo en cuanto a la representatividad de estas cifras, considero que la Comisión no se ha esforzado en situarlas en su contexto. Se pide implícitamente al Tribunal de Justicia que admita que las diferencias de nivel de precipitaciones o de insolación comprobadas inciden necesariamente en la producción del tipo de vino de que se trata; sin embargo, la Comisión no presenta ninguna prueba en apoyo de esta afirmación. Por consiguiente, me veo en la obligación de considerar que el medio de prueba relativo a las diferencias climatológicas no es concluyente.

c) *La situación de los viñedos*

46. La Comisión afirma que, en la zona «tradicional» de Caldaro, la altitud de la mayor parte de las parcelas oscila entre 200 y 400 metros, mientras que el Val di Cembra, donde se encuentra la mayoría de los viñedos de la provincia de Trento, está situado a una altitud de 450 a 650 metros. El Gobierno italiano no da ninguna respuesta precisa en lo que se refiere a estos datos, pero señala que el Decreto de 23 de marzo de 1970 en el que se fijaron las normas de producción del vino de «Caldaro» autorizó la plantación de viñas hasta una altura de 600 metros. A instancias del Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano ha presentado mapas de ambas partes del área de producción en los que se indica, entre otras cosas, su altitud en relación con el nivel del mar.

47. El examen de estos mapas muestra, basándose en las curvas de nivel, que el área de producción «tradicional» en las cercanías del Lago de Caldaro se sitúa en una altitud de 212 a 556 metros; por el contrario, la zona de producción del Val di Cembra se encuentra entre 339 y 654 metros. Estas cifras confirman en cierta medida la tesis de la Comisión. No obstante, de dichos mapas parece también deducirse que la situación de los territorios de producción de la provincia de Trento, excluido el Val di Cembra, es *grosso modo* comparable, en términos de altitud máxima y mínima, a la de la zona «tradicional» de Caldaro. Además, si bien dichos mapas delimitan el área de producción, los mismos no indican la localización de los viñedos. Por consiguiente, me veo de nuevo obligado a considerar que la prueba presentada ante el Tribunal de Justicia no es concluyente.

d) *Las características del vino*

48. Según la Comisión, la falta de homogeneidad entre las dos partes del área de producción explica las diferencias existentes, según ella, entre las características químicas y organolépticas respectivas de los vinos producidos en cada una de las provincias, en particular por lo que se refiere al grado de acidez y al contenido en fosfato. En apoyo de esta alegación, la Comisión presenta dos gráficos. El primero, que se incluía en el recurso, enumera 28 vinos de «Caldaro» de los que la mayoría, de acuerdo con su denominación, parecen proceder del Trentino. La Comisión subraya que los vinos del Trentino (que, según parece, constituyen los

dos últimos tercios de la lista) presenta en su conjunto un grado de acidez superior y un contenido inferior en fosfato que los vinos de la provincia de Bolzano. El segundo gráfico, fechado el 14 de enero de 1983, fue presentado en respuesta a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia e indica, entre otras cosas, la acidez total de 44 vinos de denominación «Lago di Caldaro Auslese» en 1982. Entre los 23 vinos del Trentino de la segunda lista (que coincide parcialmente con la primera), 15 vinos presentan una acidez total de 5 miligramos o más por litro, mientras que sólo 6 vinos de los 21 mencionados de la provincia de Bolzano alcanzan dicho nivel.

49. El Gobierno italiano estima que dichas cifras son engañosas en la medida en que el vino en estado bruto y sin refinar puede presentar un grado de acidez elevado que puede ajustarse antes de su embotellado. Por el contrario, la Comisión sostiene que el grado de acidez de un vino no cambia una vez que el mismo ha sido producido. Ninguna de ambas partes presentan pruebas en apoyo de sus respectivas tesis.

50. El Gobierno italiano señala además que, dado que la mayoría de los vinos de las dos listas presentadas por la Comisión son originarios del Trentino, pueden no ser fiables las conclusiones generales basadas en una comparación con los vinos de la provincia de Bolzano. También yo considero que ese hecho justifica dudas en cuanto a la representatividad de dichas cifras. En mi opinión, la prueba presentada a este respecto por la Comisión contiene asimismo una laguna por cuanto no explica por qué razón pueden ser importantes posibles diferencias entre los grados de acidez y de contenido en fosfato, ni indica por qué no han de tenerse en cuenta otros factores tales como el contenido en azúcar (que parece comparable con arreglo a la segunda lista).

51. El informe del Subcomité antes mencionado (apartados 29 y 30 de estas conclusiones) contradice también la tesis de la Comisión. Como he señalado, es el único documento presentado ante el Tribunal de Justicia referido al período de elaboración del Decreto de 23 de marzo de 1970 y que intenta proporcionar una evaluación técnica de las pruebas de las que se disponía en aquella época. En dicho informe, el Subcomité reconoce repetidas veces que el vino producido en la provincia de Trento es análogo o prácticamente idéntido al producido en la provincia de Bolzano. Llega incluso a afirmar que el vino de Trento posee «las mismas características químicas y organolépticas» que el vino de Bolzano.

52. Por consiguiente, llego a la conclusión de que la Comisión no ha demostrado que las características naturales de la parte del área de producción situada en la provincia de Trento sean diferentes a las de la parte situada en la provincia de Bolzano ni que el vino producido en una de dichas provincias sea de un tipo diferente al producido en la otra.

3) *Consecuencias económicas*

53. La Comisión afirma que la extensión del área de producción al interior de la provincia de Trento, realizada por los Decretos de 1970 y de 1981, ha tenido importantes consecuencias para las posibilidades de explotación del vino de «caldaro», en contra de la intención de la normativa comunitaria, que es proteger y promover la producción de vino de calidad. En 1978, la producción

de vino de «Caldaro» en la provincia de Trento sobrepasó ya los 54 000 hectolitros, para alcanzar 65 442 hectolitros en 1985. Afirma que, antes incluso de la segunda extensión del área de producción en 1981, el «Caldaro» del Trentino se vendía a un precio inferior en una tercera parte al del «Caldaro» de la zona de producción «tradicional» del Alto Adigio, lo que provocó el descenso del precio de este último, mientras que los precios de otros vinos de esta región permanecieron sin cambios. Durante los últimos diez años, la relación entre los precios del «Caldaro», por una parte, y del «Bardolino» y «Valpolicella», por otra, (siendo ambos vinos de un tipo y una utilización comparables) pasó de 2: 1 a 1: 1. Además, las exportaciones de vino de «Caldaro» procedentes del Alto-Adigio descendieron, pasando de 286 000 hectolitros en 1973 a 170 000 hectolitros en 1985 y 1986.

54. Aunque sea innegable el interés de estas estadísticas, no me atrevo a sacar de ellas conclusiones categóricas. La Comisión no menciona ninguna fuente independiente de la que provengan estas cifras y, como ha señalado con razón el Gobierno italiano, no puede pretenderse que las mismas indiquen claramente que el descenso en el precio y nivel de las exportaciones de vino de «Caldaro» se deba precisamente a la producción de «Caldaro» de «calidad inferior» en la provincia de Trento. Los datos presentados por la Comisión no son suficientemente detallados para excluir, por ejemplo, la posibilidad de que la anexión al área de producción «tradicional», realizada por el Decreto de 23 de marzo de 1970, de otros territorios de la provincia de Bolzano haya influido por sí misma en los precios y en los niveles de exportación, o que el cambio en la relación entre el precio del «Caldaro» y el de otros vinos comparables se deba a un aumento del precio de estos otros vinos.

Carga de la prueba

55. Consideradas en su conjunto, las pruebas presentadas por la Comisión no parecen, sobre la cuestión de la homogeneidad, suficientemente concluyentes ni, por lo que se refiere a las consecuencias económicas, suficientemente adecuadas para justificar su pretensión. La Comisión parece ser consciente de ello, al menos por lo que respecta a la cuestión de la homogeneidad, ya que en su recurso ante el Tribunal de Justicia incluyó una serie de alegaciones sobre la distribución de la carga de la prueba. Afirma que, en un asunto de este tipo, en el que la Comisión debe asegurarse de que se respetan los criterios técnicos, está obligada a recurrir en gran medida a la cooperación del Estado miembro en cuestión. Considera que en el caso de autos no ha existido tal cooperación. En particular, afirma que el Gobierno italiano rechazó su propuesta de nombrar dos peritos independientes suizos para que realizaran una valoración técnica del carácter análogo o no de las condiciones naturales que tuvieran una incidencia en la producción en las dos partes del área de producción del vino de «Caldaro». La Comisión sostiene que, habida cuenta de esta falta de cooperación, ella ha presentado sólidos elementos probatorios y que corresponde ahora al Gobierno italiano demostrar que su comportamiento se ha adecuado al Derecho comunitario. Con carácter subsidiario, sugiere que el propio Tribunal de Justicia ordene, en aplicación del artículo 49 del Reglamento de Procedimiento, un dictamen pericial sobre los aspectos técnicos de este asunto.

56. En mi opinión, no procede en el caso de autos invertir la carga de la prueba ni ordenar un dictamen pericial. Como declaró el Tribunal de Justicia en el asunto 96/81 (Comisión/Países Bajos, Rec. 1982, p. 1791):

«Procede resaltar que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 169 del Tratado CEE, incumbe a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. A ella le corresponde aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de dicho incumplimiento, sin que pueda basarse en ningún tipo de presunción» *(traducción provisional).*

57. En la reciente sentencia de 22 de septiembre de 1988 (Comisión/Grecia, 272/86, Rec. 1988, p. 4875), el Tribunal de Justicia admitió una inversión parcial de la carga de la prueba en esta materia. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia estimó que la Comisión había presentado suficientes elementos probatorios en cuanto a la existencia de un incumplimiento y que por ello correspondía al Estado miembro refutar los motivos de recurso de manera concreta y detallada. No obstante, considero que el hecho de que el Tribunal de Justicia admitiera dicha inversión se debió a circunstancias excepcionales de aquel asunto, en el que el Estado miembro en cuestión se había mostrado muy poco dispuesto a cooperar con la Comisión (y, por ello mismo, con el Tribunal de Justicia) y en el que la Comisión dependía casi por completo de dicha cooperación para apoyar sus alegaciones.

58. En mi opinión, el caso de autos no reviste ese carácter excepcional. Esto no significa que las quejas de la Comisión relativas a una falta de cooperación carezcan de fundamento, pero, reconociendo una cierta falta de cooperación, la Comisión no ha utilizado todos los medios que tenía a su alcance para presentar una alegación convincente ante el Tribunal de Justicia. En particular, la Comisión podría haberse esforzado más en explicar y en demostrar la importancia y la oportunidad de las pruebas documentales que ha presentado ante el Tribunal de Justicia, las cuales, según parece, fueron en su mayor parte facilitadas por el Gobierno italiano.

59. Por lo que se refiere a la solicitud de que el Tribunal de Justicia ordene un dictamen pericial, aun sin tener en cuenta la falta de iniciativa de la Comisión, me inclino por no recomendar la adopción de tal medida que me parece fundamentalmente incompatible con la naturaleza del procedimiento basado en el artículo 169 del Tratado, en el que corresponde a la Comisión establecer los parámetros de su acción y en el que, como he indicado, le incumbe a ella en principio probar sus alegaciones. Hay que añadir que, en su sentencia en el asunto Comisión contra Países Bajos antes citada, el Tribunal de Justicia consideró igualmente que el hecho de que un Estado miembro no facilite las informaciones necesarias para permitir a la Comisión determinar si ha adaptado adecuadamente su Derecho interno a una Directiva, constituye una infracción de la obligación de cooperación establecida en el artículo 5 del Tratado y puede justificar por sí sola la apertura del procedimiento del artículo 169. Por consiguiente, la Comisión no carece de medios para hacer frente a la intransigencia de un Estado miembro.

Conclusión

60. En mi opinión, la Comisión ha aportado la prueba de sus alegaciones sobre la cuestión del uso tradicional y por tanto tiene derecho a obtener la declaración que solicita. Llego a esta conclusión con ciertas reservas ya que, sobre los aspectos más técnicos y concretos de este asunto, la Comisión no ha cumplido, en parte por su propia culpa, la obligación que le incumbre de aportar la prueba. Esta omisión de la Comisión debería influir en la distribución de las costas. Me sorprende asimismo el retraso con el que aparentemente la Comisión ha incoado este procedimiento. Aun cuando

afirma en su recurso haber recibido quejas desde 1970 sobre la delimitación del área de producción, no inició el procedimiento oficial previsto en el artículo 169 hasta noviembre de 1983 y no interpuso su recurso ante el Tribunal de Justicia hasta mayo de 1987, es decir, aproximadamente 17 años después de la adopción del Decreto de 23 de marzo de 1970. El hecho de que haya transcurrido tanto tiempo significa necesariamente que cualquier perjuicio que se haya podido causar a la reputación del vino «Lago di Caldaro», así como cualquier pérdida económica que haya podido resultar de ello, son en este momento, en gran medida, irremediables. Además, los productores de la provincia de Trento elaboran y comercializan (legalmente, por lo que ellos saben) «Lago di Caldaro» desde 1970, lo que supone que el uso prolongado que podía no existir en 1963 existe en la actualidad y ello en cualquier caso en los municipios del Trentino incluidos en el Decreto de 23 de marzo de 1970.

61. No obstante, la Comisión tiene formalmente derecho a obtener una declaración que se corresponda en lo esencial a los términos deseados, por lo que propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que, al incluir en el área de producción del vino de denominación «Caldaro» o «Lago di Caldaro» ciertos territorios de la provincia de Trento en los que no se comercializaba tradicionalmente vino de esa denominación, y ello infringiendo el Reglamento (CEE) nº 823/87 del Consejo [y anteriormente, del Reglamento (CEE) nº 338/79 del Consejo], la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

2) Condene a cada parte a cargar con sus propias costas.