

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. G. FEDERICO MANCINI  
presentadas el 26 de abril de 1988 \*

Índice

|   |      |
|---|------|
| 1. Cuestiones prejudiciales de los Pretori di bolzano y di Milano .....   | 4247 |
| 2. Las pastas italianas y la cerveza alemana: un paralelismo engañoso .....   | 4248 |
| 3. Contradicciones, inexactitudes y lagunas de las observaciones presentadas por la Comisión .....                                    | 4249 |
| 4. La Ley italiana sobre pureza y las denominaciones que establece .....  | 4251 |
| 5. Incidencia de la Ley italiana sobre el mercado comunitario de pastas alimenticias. Algunas cifras .....                            | 4253 |
| 6. La política comunitaria del trigo duro y los efectos que tendría sobre la de la liberalización del comercio de las pastas .....    | 4255 |
| 7. En segundo lugar, el acuerdo entre la CEE y Estados Unidos sobre las pastas de trigo duro .....                                    | 4258 |
| 8. La Directiva 79/112 relativa al etiquetado de los productos alimenticios destinados al consumidor final .....                      | 4259 |
| 9. En segundo lugar, el caso de los vinos espumosos producidos con arreglo al «método champenoise» (Reglamento nº 3309/85) .....      | 4260 |
| 10. Propuesta de una Directiva relativa a las pastas alimenticias, de 7 de noviembre de 1968 .....                                    | 4262 |
| 11. Etiquetas sometidas al examen de los Pretori di bolzano y di Milano .....   | 4264 |
| 12. Pretensiones de las partes .....  | 4264 |
| 13. «Pastas» y «spaghetti» en Italia y fuera de Italia .....  | 4266 |
| 14. Visita a un supermercado de Luxemburgo: Los problemas que suscitan las etiquetas conformes únicamente a la Directiva 79/112 ..... | 4269 |
| 15. Carácter insoluble de dichos problemas para los legisladores nacionales .....   | 4271 |
| 16. Necesidad de una intervención comunitaria en materia de denominación de las pastas .....  | 4272 |
| 17. Soluciones que se ofrecen al Tribunal de Justicia .....   | 4273 |
| 18. Conclusión .....  | 4274 |

\* Traducido del italiano.

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

1. Mediante resolución dictada el 31 de octubre de 1985 en el marco de un procedimiento iniciado por la empresa alemana 3 Glocken GmbH y por la Sra. Gertraud Kritzinger contra la Provincia autónoma di Bolzano, que las había acusado de infringir determinadas disposiciones italianas relativas al comercio de pastas alimenticias, el Pretore di Bolzano formuló a este Tribunal de Justicia, con arreglo al párrafo 2 del artículo 177 del Tratado CEE, las cuestiones siguientes:

a) La prohibición [...] 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 [...] 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?

b) 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 [...], ¿debe interpretarse en el sentido de que excluye la aplicación de dichas disposiciones nacionales?

El 19 de marzo de 1986, el Pretore de Milán, al que se pidió que se pronunciase sobre una infracción idéntica reprochada al Sr. Giorgio Zoni, planteó un problema análogo, pero formulándolo en términos inversos. Deseaba saber, en efecto:

«Si los artículos 30 y 36 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que la obligación de un Estado miembro de emplear exclusivamente trigo duro en la fabricación de pastas alimenticias secas destinadas a la comercialización dentro del territorio de dicho Estado miembro debe considerarse legal, cuando se comprueba y demuestra que dicha obligación:

»a) sólo se impuso para proteger las calidades superiores de las pastas alimenticias fabricadas únicamente con trigo duro;

»b) no implica ninguna discriminación para los productos que tienen las mismas características y proceden de los demás Estados miembros, así como respecto a los fabricantes comunitarios de los mismos productos, dado que también los fabricantes nacionales están sujetos a las mismas limitaciones;

»c) no se implantó con fines proteccionistas, en beneficio del producto nacional y en detrimento del producto comunitario que ofrece las mismas características.»

En el curso de los procedimientos ante el Tribunal de Justicia (407/85 y 90/86), presentaron observaciones escritas: las demandantes en el litigio principal (3 Glocken, Kritzinger y Zoni); la Provincia autónoma di Bolzano, parte demandada en el asunto pendiente ante el primer Pretore; los acusadores particulares que se personaron y comparecieron ante el segundo Pretore, es decir, nueve empresas italianas productoras de pastas, cuatro asociaciones industriales de pastas alimenticias, entre ellas una internacional (Durum Club) con la Fratelli Barilla SpA (en lo sucesivo, «Unipi y otros»), las confederaciones nacionales de cultivadores directos, de cultivadores y de agricultura; los Gobiernos francés, italiano y neerlandés;

la Comisión de las Comunidades Europeas. En la vista, el Gobierno helénico intervino con los organismos que se acababan de citar, mientras que la Provincia autónoma de Bolzano no se presentó en la misma.

2. La identidad de las cuestiones planteadas por ambos Jueces me lleva a examinarlas conjuntamente. Me parece útil, sin embargo, exponer, con anterioridad a dicho análisis, algunas consideraciones dirigidas al propio tiempo a liberar al litigio sometido a este Tribunal de la imagen de intranscendente que dan de él determinados observadores y a destacar las realidades económicas y políticas sobre las cuales está destinada a tener una incidencia la sentencia del Tribunal de Justicia.

La imagen que evoco se describe rápidamente. Ha querido el azar que la legislación italiana sobre pastas alimenticias enfrente a Bolzano con el examen de su compatibilidad con el artículo 30 del Tratado CEE, en un momento bastante poco propicio, es decir, cuando los medios de comunicación se hacían eco de las protestas con las que los fabricantes de cerveza y los consumidores alemanes respondían al «desafío» que se había atrevido a lanzar la Comisión contra la calidad superior de la cerveza nacional, impugnando ante el Tribunal de Justicia normas sobre pureza que remontan a la época de Martín Lutero. Es inútil que recuerde a este Tribunal cómo terminó dicho conflicto. La sentencia dictada el 12 de marzo de 1987 en el asunto 178/84 (Rec. 1987, p. 1227) afirmó, en aplicación de una jurisprudencia considerada tradicional desde la citada fecha, que «al prohibir la comercialización de cerveza legalmente fabricada y distribuida en el mercado en otro Estado miembro [pero] que no es conforme con [las disposiciones del Biersteuergesetz sobre la fabricación y la denominación de dicho producto]», la República Federal ha incumplido las obligaciones que le impone el Tratado.

La operación a que he hecho alusión se deriva de dichas circunstancias. Desde el

punto de vista de los intereses en juego y de las dos imágenes colectivas —ha considerado mucha gente— la cerveza es a Alemania lo que los espaguetis son a Italia. Hasta ese punto es cierto, que me ha parecido oír en las protestas con las que acogieron los italianos la resolución del Pretore di Bolzano el eco de los alemanes. El asunto de las pastas es, pues, la réplica del asunto de la cerveza y, una vez trasladado del ámbito judicial nacional a Luxemburgo, no podrá sino conducir al mismo resultado. Ahora bien, no cabe duda de que si bien existen analogías entre los dos asuntos, ofrecen también, sin embargo, diferencias, y no me parece que las primeras prevalezcan sobre las segundas.

He de señalar, en primer lugar, que nos encontramos ante una remisión prejudicial para la interpretación de una disposición comunitaria, es decir, recordémoslo, en el ámbito de un procedimiento diferente al del asunto 178/84, sobre todo por lo que se refiere al aspecto de las pruebas y de los efectos que produce en uno y otro caso la cosa juzgada. Es cierto, sin embargo, que incluso cuando interviene a tenor del artículo 177, el Tribunal de Justicia *debe saber sobre qué se está pronunciando*. La aplicación que haga el Juez del litigio principal de la disposición interpretada por el Tribunal de Justicia puede, en efecto, tener, y con frecuencia así ocurre, una profunda influencia reformadora no sólo sobre el sistema nacional examinado sino también, como podría suceder en el caso de autos, sobre el de otros Estados miembros, e incluso sobre el ordenamiento jurídico comunitario.

Habitualmente, la Comisión ilustra ante el Tribunal de Justicia, cumpliendo una función que ha sido definida como la del *amicus curiae*, el contexto de los problemas jurídicos y «metajurídicos» respecto al cual este Tribunal deberá apreciar la compatibilidad comunitaria de la disposición nacional objeto de controversia. Ahora bien, en el presente caso, dicha función no se ha cumplido

en lo esencial. En efecto, hace tan sólo unas semanas, el ejecutivo afirmó que no había «atacado a Italia ante el Tribunal de Justicia, explicando al propio Tribunal, en un asunto prejudicial», que, a su juicio, la prohibición italiana de importar pastas de trigo blando constituye «una restricción incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE» (*Agence Europe*, nº 4747, 19.3.1988, p. 11). Pero las cosas no han ocurrido de ese modo. Lamento tener que afirmar que la Comisión, aparte de que nada ha dicho sobre las razones por las que no ha querido seguir, como en el asunto de la cerveza, la vía real del artículo 169, ha sido un mal *amicus curiae*. Tres adjetivos califican, en efecto, sus explicaciones: contradictorias, inexactas y llenas de lagunas.

3. Comenzaré por las contradicciones. La Comisión, que intervino en el asunto 407/85, afirmó que «el abandono total de las normativas» sobre la materia que nos ocupa «en Italia, [en] Francia y [en] Grecia trajo como consecuencia cierta sustitución del trigo duro por el trigo blando en la fabricación de las pastas alimenticias en dichos países» y, por consiguiente, «un aumento de los gastos presupuestarios comunitarios en dicho sector». La Comisión no es, pues, favorable en modo alguno al «abandono total de las normativas de que se trata» y desea que los Estados afectados no prevean «tal medida radical» (la cursiva es mía). Por el contrario, en el asunto 90/86, el ejecutivo propone al Tribunal de Justicia que se pronuncie en el sentido de que «el artículo 30 [...] se opone a que un Estado miembro extienda la aplicación a los productos fabricados y comercializados legalmente en otro Estado miembro de la obligación [...] de emplear exclusivamente trigo duro para la fabricación de pastas alimenticias secas destinadas a la comercialización dentro [...] de dicho Estado».

Ahora bien, una de dos. O Italia, Francia y Grecia se inclinan ante la posible decisión de incompatibilidad del Tribunal de Justicia, pero, plegándose al deseo de la Comisión, permiten que subsista respecto a los fabricantes nacionales la obligación de utilizar únicamente trigo duro. En este caso, es evidente que estos últimos serán objeto de una discriminación con respecto a los fabricantes extranjeros o a los fabricantes-importadores paralelos de pastas de trigo blando, con la consecuencia de que sufrirán, impotentes, la competencia de dichas pastas. O bien, para evitar un efecto también inicuo, esos mismos Estados suprimen la citada obligación para todos los fabricantes y asistiremos entonces a dicha «cierta sustitución» progresiva del trigo blando por el trigo duro que la Comisión prevé —o mejor, exorciza— en la primera de las citadas observaciones.

Paso a comentar las inexactitudes. En sus observaciones en el asunto 407/85, la Comisión declara que entre el mes de junio de 1969 y el mes de febrero de 1970, el Comité Económico y Social y el Parlamento rechazaron su propuesta de directiva relativa a la aproximación de las legislaciones nacionales sobre las pastas alimenticias. La realidad es otra. Al tiempo que sugirió determinadas modificaciones y, en particular, la previsión de un régimen transitorio, el Comité aprobó el proyecto, en especial —subrayó— porque «las variedades que actualmente se conocen de trigo duro permiten obtener pastas cuyas calidades técnicas y organolépticas se consideran superiores» (dictamen de 25 de junio de 1969, DO C 100, p. 11, segundo considerando). El Parlamento manifestó su negativa pero —y eso es lo que importa— con una apreciación limitada a la «forma actual» del proyecto y pidiendo, «con insistencia» un texto mejor (resolución de 2 de febrero de 1970, DO C 25, p. 14). La responsabilidad de la inexistencia de una directiva que hubiera acabado con el problema que aquí

nos ocupa no puede imputarse a otros órganos, cuando ha de reconocerse, como veremos a continuación (nº 10), que fue la Comisión quien, en un determinado momento, abandonó la empresa.

Por otra parte, en otro pasaje de las mismas observaciones, el ejecutivo comunitario declara que sus servicios están examinando nuevamente «la posible presentación de una [nueva] propuesta de legislación comunitaria», teniendo en cuenta la autosuficiencia alcanzada por la Comunidad en el sector del trigo duro con la adhesión de España y Portugal. En realidad, de los informes de la Comisión sobre la situación de la agricultura europea se deduce que, por lo que se refiere al trigo duro, la Comunidad consiguió la autosuficiencia a partir de 1980-1981. Ha de añadirse a ello que durante el año 1985-1986 (el último del que se dispone de estadísticas), el grado de autoabastecimiento de nuestro producto asciende al 122 %, tras haber alcanzado en 1984-1985 (en una época anterior, por tanto, a la adhesión de los dos últimos Estados miembros), el nivel máximo del 133 %.

Me refiero, por último, a las lagunas. La Comisión no facilitó al Tribunal ningún dato estadístico ni sobre la producción y el comercio comunitario, ni sobre las exportaciones hacia terceros países de pastas alimenticias preparadas respectivamente con trigo duro, con trigo blando o con una mezcla de ambos. No obstante, hubiera sido útil saber si la producción comunitaria de pastas de trigo blando está aumentando o disminuyendo, qué Estados producen dicho alimento y si lo destinan solamente al consumo interior o también a los intercambios intracomunitarios. Pero hay algo más. La Comisión no nos recordó que el 7 de agosto de 1987 (es decir, tres meses antes de la vista ante el Tribunal de Justicia) el Consejo aprobó lo que se convino denominar el

Acuerdo CEE-EE UU sobre las exportaciones de pastas alimenticias comunitarias a Estados Unidos, poniendo fin a la guerra comercial que había declarado Estados Unidos a la Comunidad al decretar el embargo de dichos productos en junio de 1985.

Dicha reticencia es particularmente grave si se tiene en cuenta que el acuerdo se refería a las pastas producidas *únicamente con trigo duro*: dado, en efecto, que la liberalización indiscriminada del comercio intracomunitario de pastas de trigo blando implicaría una «cierta sustitución» de este último producto por el trigo duro, hay que preguntarse si dicha consecuencia puede perjudicar al respeto de las obligaciones internacionales asumidas por la CEE para con su socio comercial más importante. Hay que preguntárselo, sobre todo, en el ámbito de un asunto referente a la Ley italiana sobre pureza. En efecto, Italia (y la Comisión no ha considerado tampoco de utilidad mencionar este detalle importante) satisface el 99,9 % (1987) de la demanda norteamericana de pastas europeas.

Una cuarta y no por ello menos importante omisión vicia el análisis que la Comisión dedica a la política comunitaria más reciente en el sector del trigo duro. Para conocer su alcance, es necesario, sin embargo, hacer una observación preliminar de índole general que nos será útil, por otra parte, en lo sucesivo.

El informe sobre 1987 traza un cuadro catastrofista de la agricultura europea. En el transcurso de los doce últimos años, se afirma, los gastos del FEOGA «Garantía» aumentaron en un 122 %, mientras que el crecimiento de la producción agraria fue tan sólo del 22 %. Al mismo tiempo, la presión que ejerce la acumulación de los excedentes sobre los precios de producción ha hecho que disminuya el valor añadido neto global

del sector, con lo que se impide que el impacto positivo de las transferencias presupuestarias y de los incrementos de productividad sea proporcional a su crecimiento en el tiempo. Lejos de beneficiar a los agricultores, una proporción creciente de los recursos asignados a la agricultura se repercute, en efecto, en los consumidores, en las industrias de transformación y, en forma de restituciones, en los terceros países importadores. El juego conjunto de dichos factores —concluye el pasaje que aquí cito— «ha hecho que la cantidad global de fondos públicos concedidos a la agricultura [...] haya alcanzado un nivel que [...] de ahora en adelante será prácticamente equivalente a la renta neta del sector» (p. 15).

Ahora bien, la situación descrita ha llevado a la Comunidad a «revisar su enfoque» de la agricultura, que tiene, a grandes líneas, «una política de precios rigurosa». En nuestro plan —afirma la Comisión a este Tribunal— dicha política se traduce, por una parte, en la propuesta que efectuó de aproximarse, para la campaña 1986-1987, los precios de intervención del trigo duro y del trigo blando, reduciendo el primero en un 4 % y, por otra parte, en la acogida favorable que dio el Consejo a dicha propuesta. De este modo, mientras el precio del trigo blando permaneció sin modificaciones en torno a los 180 ecus por tonelada, el del trigo duro bajó a 299,60 ecus (Reglamento n° 1584/86, de 23 de mayo de 1986, DO L 139, p. 42) y se redujo posteriormente a 291,59 ecus (Reglamento n° 1901/87, de 2 de julio de 1987, DO L 182, p. 42).

Pero, y es este punto el que calla la Comisión, el Consejo ha hecho mucho más que conseguir una mejor relación de precio entre los dos tipos de trigo. Comprendiendo que las medidas controvertidas hubieran provocado problemas graves y urgentes (concretamente, una reducción de rentas) para determinadas categorías de productores

o para determinadas regiones, el Consejo decidió convertirlas en aceptables mediante una medida *de signo contrario y más importante aún*. Como se sabe, el trigo duro es objeto de una ayuda comunitaria cuya finalidad actual es «garantizar un nivel de vida equitativo para los agricultores de las regiones [...] en donde esta producción constituye una parte tradicional e importante de la producción agrícola» (Reglamento n° 1586/86, de 23 de mayo de 1986, DO L 139, p. 45). De hecho, el legislador de la Comunidad aumentó la ayuda en un 20 % aproximadamente, subiéndola de 101,31 ecus por hectárea en 1985 (Decisión 85/329/CEE de 28 de junio de 1985, DO L 169, p. 94) a 121,80 ecus en 1987 (Reglamento n° 1904/87, de 2 de julio de 1987, DO L 182, p. 47).

Después de todo ello, ¿qué se puede decir? He llegado, al parecer, a un primer resultado. El asunto de las pastas es mucho más complejo de lo que se ha querido hacer ver a fuerza de comparaciones apresuradas, imprecisiones burdas y silencios enigmáticos. Voy más lejos: dicho asunto se distingue de cualquier otro precedente en el ámbito de la libre circulación de mercancías, dado que la legislación nacional controvertida es el fundamento sobre el cual la Comunidad construye desde hace veinte años un aspecto significativo de su política agraria y juega una baza muy importante en el terreno de su acción comercial exterior. Tales elementos no bastan, evidentemente, para hacer que dicha legislación sea compatible con el artículo 30 del Tratado. Pero es también cierto que no se podrá hacer un juicio sobre la incompatibilidad sin haber apreciado cuidadosamente todas las consecuencias de orden interno (en el doble sentido de nacional y de «endocomunitario») e internacional que acarrearía.

4. Hechas estas consideraciones generales, ha llegado el momento de examinar la legis-

lación controvertida sin entrar, no obstante (los informes para la vista lo hacen de forma destacada) en sus detalles múltiples y complejos. Diré que la Ley n° 580 de 4 de julio de 1967 no es en absoluto, como la definió la Comisión en la vista, una simple «Ley-receta», sino un amplio texto orgánico en el que se recoge toda la normativa referente a «la transformación y [el] comercio de cereales, harinas, pan y pastas alimenticias» (*traducción no oficial*). En particular, las pastas se rigen por disposiciones recogidas en el título IV, artículos 28 a 36, y en determinadas disposiciones transitorias: el artículo 50, en cuyo párrafo 1 figura la prohibición que constituye el objeto de las dos cuestiones prejudiciales, y el artículo 51.

A tenor del artículo 28, se entiende por «pasta di semola [...] di grano duro» (pastas de sémola [...] de trigo duro) los productos resultantes de «la extensión, laminado, y posterior secado de pastas preparadas [...] exclusivamente [...] con sémola de trigo duro y agua» (*traducción no oficial*). Los alimentos cuya composición y denominación obligatoria se determina de tal modo son las pastas «secas», que definiré como «normales»; éstas no agotan, pues, la gama de las pastas que pueden fabricarse legalmente. Queda autorizada concretamente la fabricación de: a) «paste speciali contenenti vari ingredienti» (pastas especiales que contienen diversos ingredientes) (artículo 30); b) «paste con l'impiego di uova» (pastas preparadas con huevos) (artículo 31); c) «paste dietetiche» (pastas dietéticas) (artículo 32); d) «paste alimentari fresche» (pastas alimenticias frescas) (artículo 33) (*traducción no oficial*).

De dichos productos, los dos primeros son secos: al menos por lo que respecta a la fabricación interior, deberán prepararse, en efecto, únicamente con sémola de trigo

duro y comercializarse con las denominaciones «pasta di semola di grano duro» (pastas de sémola de trigo duro), seguida de la lista de los ingredientes añadidos (por ejemplo, espinacas o alcachofas: párrafo 2 del artículo 30) y «pasta all'uovo» (pastas con huevo) (párrafo 2 del artículo 31). Para la preparación de los restantes tipos, está permitido, por el contrario, utilizar harinas de trigo blando (párrafo 3 del artículo 33) y el Gobierno italiano nos ha facilitado aclaraciones de diversa índole sobre los motivos de dicha excepción singular. El más valioso, a mi juicio, es el que se basa en la multiplicidad de lugares en los que se preparan las pastas frescas y en la dificultad que de ello se deriva para comprobar si contienen trigo blando. Realmente, cuando se adoptó la Ley n° 580, la industria de pastas secas y la red de distribución correspondiente eran aún limitadas. En las familias, mesones campesinos e incluso en los restaurantes de las ciudades, las pastas, que deben consumirse en el día, eran fundamentalmente «de elaboración casera». Se utilizaba para dichas fabricaciones domésticas o artesanales la harina vendida en los mercados que, sobre todo en el norte, no se obtenía siempre del trigo duro.

«Pasta, tipi di pasta, paste» (pasta, tipos de pasta, pastas): todas estas palabras, dirá quien no conozca perfectamente Italia y su idioma, se refieren a la misma cosa. La realidad es, por el contrario, otra. Según el *Dizionario enciclopedico Treccani*, se entiende por «pasta» no sólo «la pasta de harina, removida correctamente hasta que se haga firme y compacta», sino también la pasta de «harina de trigo o de sémola no fermentada, que, manipulada de diversas formas y secada, constituye los diferentes tipos de pastas alimenticias». «Pasta» («en singular», precisa esta fuente autorizada) tiene, sin embargo, en general un valor colectivo, mientras que el plural («paste») se emplea en el uso comercial casi únicamente para indi-

car un conjunto de diversos tipos o formas de pastas.

Releamos pues, a la luz de dichas explicaciones, los textos de las citadas disposiciones. Nos daremos cuenta de que la «pasta» (pasta) del artículo 28 es una denominación comercial *genérica*, mientras que los «productos» de que habla la misma disposición, exigiendo que sean preparados únicamente con «sémola de trigo duro» y las «paste» (pastas) de los artículos 30 a 33 son denominaciones de *tipos* de pasta, es decir, de la materia o materias con las que se prepara la misma. Añadamos que la primera es obligatoria en cualquier tipo de presentación de nuestro alimento y debe ir seguida siempre de las segundas. En efecto, a tenor del artículo 35, «los embalajes o recipientes deberán llevar, en italiano, [...] la denominación y el tipo de pasta [...] en caracteres indelebles y perfectamente legibles» (*traducción no oficial*). Por su parte, dichas denominaciones deberán ser las recogidas en los artículos 28 a 33, deberán colocarse de una sola pieza y no podrán ir acompañadas de otras calificaciones o símbolos que puedan inducir a error al comprador.

Ha de dilucidarse ahora, por lo que respecta concretamente a las pastas secas, qué significación técnica tienen los términos a los que no hace alusión la Ley, como «spaghetti», «vermicelli», «bucatini», «maccheroni», «rigatoni», «fusilli», «penne», «linguine», «orecchiette», «malloreddus», etc. A mi juicio, se trata de algunas de las innumerables denominaciones *específicas* de las formas que puede adoptar la pasta. La Ley las ignora precisamente porque —al menos en Italia (pero no en otros países, como veremos a continuación)— su número es ilimitado o únicamente puede limitarlo el agotamiento de la imaginación de los fabricantes de pastas. En definitiva, era imposible, o franca-

mente peligroso, habida cuenta de la confusión que hubiera provocado en los consumidores dicha normativa, obligar a estos últimos a precisar, en cualquier modalidad de pastas, la materia prima de la que están hechas. El legislador consideró que lo mejor entonces era ofrecer a los compradores una información genérica sobre la naturaleza de cada producto, obligando a los fabricantes a utilizar la única denominación-tipo que sea común a todas las formas de pastas alimenticias secas: la del artículo 28, es decir, «pastas de sémola de trigo duro».

Unas palabras más sobre el tema de los objetivos que persigue la Ley. El primero, sobre el cual no han expuesto sus dudas ninguno de los intervinientes, es el de preservar la calidad de las pastas y, por ende, los intereses del consumidor. Se sabe, en efecto, que únicamente las pastas preparadas con trigo duro no se pegan al ser cocidas y llegan al plato como las prefieren los italianos: «al dente» (y por tanto —como decía André Gide en su *Diario*, 22 de junio de 1942— «que se deslizan por ambos lados del tenedor»). La segunda finalidad es de índole social. El legislador de 1967 quiso fomentar el cultivo del trigo duro, que en determinadas zonas del Mezzogiorno constituye la única producción posible. En otras palabras, al obligar a los fabricantes de pastas a utilizar solamente este tipo de trigo se ha querido asegurar a quien lo cultiva una salida comercial constante y, con ello, unos ingresos seguros. Procede señalar a este respecto que el trigo duro no puede utilizarse para la alimentación de los animales y, con la salvedad de una reducida producción de alcuza, se destina únicamente a la industria de las pastas alimenticias.

5. Resaltados los principales aspectos y los objetivos de la legislación italiana, me parece útil examinar el impacto que ha ejercido sobre el mercado europeo y, de manera más genérica, la evolución que ha marcado

durante estos últimos años la producción y el comercio intracomunitario de las pastas de trigo duro. A este respecto, utilizaré los documentos presentados por la Unipi (anexos 5, 10 y 17) y las cifras publicadas anualmente por el Istituto centrale di statistica italiano (Istat).

Tres órdenes de datos me parecen especialmente interesantes. El primero se refiere únicamente al año 1985. En el curso de este año: a) la producción comunitaria de pastas (en general) ascendió a 2 316 000 toneladas, de las cuales un 71 % (1 650 000 toneladas) fueron fabricadas en Italia; b) entre los Estados miembros que no poseen ley sobre pureza análoga a la italiana, la RF de Alemania produjo 209 000 toneladas; los Países Bajos, 32 000 toneladas; Bélgica y Luxemburgo, 22 000 toneladas; c) estos mismos

cuatro países importaron de Italia 278 692, 37 441 y 75 758 quintales de pastas de trigo duro, respectivamente. El segundo grupo de datos corresponde al período 1967-1987: si en su primera mitad, es decir, hasta 1976, las exportaciones anuales de nuestro tipo de pastas de Italia hacia el resto del mercado común pasaron de 102 182 a 684 808 quintales, alcanzaron en la segunda mitad la cota de 1 680 686 quintales. Dicho en otras palabras, durante los primeros veinte años de aplicación de la Ley nº 580, la cantidad de pastas de sémola que Italia exportó a la CEE se incrementó en un 1 645 %.

Veamos, por último, el cuadro de las exportaciones de pastas, expresadas en quintales, de Italia hacia los cuatro Estados miembros, de que acabamos de hablar, durante los años 1981 y 1987:

|                                    |      | Pastas que contienen huevo | Pastas que no contienen harina de trigo blando | Pastas no denominadas |
|------------------------------------|------|----------------------------|--|-----------------------|
| Partida del arancel aduanero común |      | (1902/19.00)               | (1902/19.10)                                   | (1902/19.90)          |
| Bélgica/<br>Luxemburgo             | 1981 | 7 650,66                   | 78 308,61                                      | 4 361,80              |
|                                    | 1987 | 12 411,85                  | 109 021,63                                     | 11 849,29             |
| Países Bajos                       | 1981 | 984,70                     | 26 368,28                                      | 7 194,52              |
|                                    | 1987 | 9 361,28                   | 43 440,32                                      | 40 110,54             |
| R.F.A.                             | 1981 | 210 408,60                 | 236 001,89                                     | 28 833,09             |
|                                    | 1987 | 179 435,28                 | 372 712,28                                     | 30 623,37             |
| Total                              | 1981 | 219 043,96                 | 340 678,78                                     | 40 389,41             |
|                                    | 1987 | 201 208,41                 | 525 174,23                                     | 82 583,20             |

Como puede verse, mientras las exportaciones de pastas con huevo (de las que no puede saberse si se ha utilizado también trigo blando para su fabricación) experimentan un descenso, debido sobre todo a Alemania, las de pastas de trigo duro aumentan en todos los países citados y de forma considerable. ¿A qué se debe este fenómeno? Entre las partes coadyuvantes, las asociaciones de fabricantes italianos de pastas alimenticias lo explican por la calidad superior de nuestro alimento y el Gobierno de La Haya les responde que, al menos dentro de ciertos límites, la calidad es «un concepto subjetivo sobre el que pueden existir, y [de hecho] existen, concepciones diferentes» en cada Estado miembro. Las preferencias del consumidor «nórdico», por ejemplo, se decantan claramente a favor de las pastas producidas con trigo blando.

En la medida en que se apoya en una experiencia milenaria —*de gustibus non est disputandum*—, la observación de los Países Bajos es pertinente. Las cifras reproducidas demuestran, sin embargo, que los gustos (incluso a nivel de masas y, en particular, de la masa de consumidores neerlandeses) pueden evolucionar. En resumidas cuentas, es indiscutible que las pastas de trigo duro se están imponiendo en toda Europa y el legislador comunitario ha tomado nota de ello al adoptar disposiciones que ponen de manifiesto si no la mejor calidad propiamente dicha al menos la *diferencia sustancial* de dichas pastas con respecto a las fabricadas con trigo blando. Me referiré a los criterios fijados por la Comisión para el pago de la ayuda al trigo duro y para la fijación del precio de intervención con relación al otro tipo de trigo.

Más concretamente, está previsto, por una parte, que para beneficiarse de la ayuda co-

munitaria, el *durum* deberá «presentar características cualitativas y tecnológicas que demuestren el carácter *no pegajoso en la cocción* de la pasta procedente de su transformación» (Reglamento n° 2835/77, de 19 de diciembre de 1977, DO L 327, p. 9; EE 03/13, p. 160); por otra parte, la intervención se produce únicamente si «la pasta obtenida [del] trigo [blando] *no se pega durante el trabajo mecánico*» (Reglamento n° 1580/86, de 23 de mayo de 1986, DO L 139, p. 34).

Se trata, en mi opinión, de disposiciones bastante significativas. Por lo que respecta al trigo duro, en efecto, la concesión de la ayuda está subordinada a una condición «gastronómica», vinculada directamente a la elección hecha por el consumidor. Entre la materia prima y el carácter del producto acabado existe, pues, una relación muy estrecha que permite distinguir las pastas de trigo duro, no solamente de las pastas de trigo blando, sino también de las pastas híbridas o, por qué no, de las que, aun cuando estén fabricadas con el *durum*, son pegajosas en la cocción (pienso en el trigo duro cultivado en zonas como Europa central y septentrional, que no favorecen, por razones climáticas, el desarrollo de dicho cereal). Por el contrario, en el caso del trigo blando, la condición del carácter no pegajoso se refiere a una fase industrial del producto y no guarda, por tanto, ninguna relación con el consumo humano.

6. Las referencias que acabo de hacer a la ayuda y al precio de intervención para el trigo duro y blando conducen al tema de la política comunitaria y a las disposiciones relativas a la organización común de mercados en el sector de los cereales. En síntesis y teniendo en cuenta lo dicho a este respecto en los informes para la vista puede describirse la situación actual del trigo duro en la Comunidad del siguiente modo.

a) Desde hace algunos años, el abastecimiento es autosuficiente y alrededor del 75 % de la producción se concentra en la parte central y meridional de Italia.

b) Las cantidades vendidas a la intervención son importantes y están en continuo aumento (de 588 000 toneladas en 1985-1986 a 668 000 toneladas en 1986-1987; pero, para dar una información completa, señalaré que durante este último año, las toneladas correspondientes de trigo blando fueron 1 690 000).

c) Aun cuando la oferta de trigo duro sea excedentaria, los cereales se importan, cada vez más, de terceros países, sobre todo de Estados Unidos. Según la Comisión, los responsables de este fenómeno son, por una parte, los Estados comunitarios del centro-norte y, por otra, los fabricantes italianos. Los primeros, de los que se sabe que no producen *durum* o que producen muy poco, prefieren abastecerse de este producto en los mercados extraeuropeos. Los segundos compran, no porque les falte materia prima, sino *únicamente* por razones de calidad. Parece, en efecto, que mezclado con el trigo duro europeo, el producto norteamericano confiere a las pastas «determinadas características de presentación (color, sobre todo) exigidas por los consumidores [y que no pueden obtenerse] añadiendo aditivos o colorantes prohibidos por la Ley». (respuesta de la Comisión a una pregunta del Tribunal de Justicia, p. 4).

He de añadir que dicha información va acompañada de una observación y una omisión que suscitan nuevas dudas sobre la forma en que interpreta su papel nuestro *amicus curiæ*. La Comisión parece temer, en efecto, que las importaciones de los fabri-

cantes italianos sean una amenaza para los intereses de los agricultores que trabajan en dicho sector, mientras que es evidente que, al responder a una necesidad «únicamente» estética, su capacidad para competir con la producción comunitaria es nula. Por el contrario, la Comisión no dedica una sola palabra a los motivos que conducen a los países nórdicos a importar trigo duro del exterior de Europa y no nos explica por qué la Comunidad no adopta medidas adecuadas para limitar, o controlar al menos, dichos flujos comerciales.

d) Las decisiones de reducir progresivamente la diferencia entre los precios de intervención de los dos tipos de trigo duro y de hacer más rigurosos los criterios de concesión de la ayuda al *durum* (el carácter no pegajoso en la cocción), parecen destinados, sobre todo, a evitar «una ampliación de las superficies cultivadas [con trigo duro hacia] el Norte [de la Comunidad] en detrimento del trigo blando» (observaciones de la Comisión en el asunto 407/85). Sé, sin embargo, que el Consejo ha previsto, asimismo, un aumento de la ayuda y es evidente que, al producirse en una situación de mercado caracterizada por una oferta abundante del producto de que se trata, dicha medida se impuso únicamente por razones de índole social. Dicho en otras palabras, la ayuda, que se creó para estimular una producción crónicamente deficitaria, responde actualmente a una exigencia que es al propio tiempo *heterogénea* y *prioritaria* con respecto a los imperativos que marcan la actuación de la Comunidad en el sector: garantizar en todo caso a los agricultores de Europa meridional un nivel de vida equitativo. Pero ello no implica que, a pesar del formidable crecimiento comercial registrado durante los veinte últimos años, la industria de pastas alimenticias aún no constituye para dichos agricultores una salida económica suficientemente estable y remuneradora.

A la luz de dichos datos, paso a examinar las consecuencias que tendría, según la Comisión, una eventual modificación de las legislaciones nacionales sobre pureza para la relación *durum*-pastas y para el presupuesto de la Comunidad. La citada institución admite, en primer lugar, que la prohibición de comercializar pastas que contienen trigo blando reviste una cierta importancia tanto para la salida de la producción de trigo duro (y, por ende, para los productores) como, sobre todo, para los gastos que gravan la organización común en el sector de los cereales. Realmente, afirma la Comisión, «si la reducción del consumo de trigo duro no se hace en detrimento de las importaciones, la parte de la producción comunitaria no utilizada deberá exportarse hacia terceros países, bien tras su paso a través de las existencias de intervención, o directamente a partir del mercado. Ahora bien, las posibilidades de salida al mercado mundial son muy limitadas. En la hipótesis de una venta en dicho mercado, los costes presupuestarios que ello implica, calculados en función de los costes de intervención y de exportación aplicados para el presupuesto de 1985, pueden estimarse en unos 39 millones de ecus [si se admitía] un 10 % de trigo blando en las pastas y unos 195 millones de ecus en la hipótesis de una incorporación del 50 % de trigo blando en las pastas» (observaciones citadas, p. 9).

Son, me parece, cifras que alarmarían al mismísimo Ministro de Hacienda del país más rico del mundo. Olvidando las propuestas de saneamiento expresadas en el informe de 1987 (en lo sucesivo, «nº 3»), nuestro ejecutivo se apresura, por el contrario, a señalar que los productores de trigo duro nada tienen que temer de la supresión de la prohibición controvertida, porque estarán protegidos en todo caso por la organización común a través de la ayuda y porque sus servicios estudian propuestas legislativas y

medidas estructurales nuevas. El hecho es —se añade, sin embargo— que estas últimas no verán la luz en breve. Por ello, será útil que, a la espera de su adopción, los Estados interesados continúen exigiendo a los fabricantes nacionales de pastas que respeten las normas sobre pureza.

He señalado ya la contradicción que supone esta forma de pensar. Añadiré que revela una ingenuidad desconcertante: aun siendo consciente de los problemas que corre el riesgo de ocasionar, la Comisión invoca la aplicación del artículo 30 y espera después que algún santo (una aprobación rápida del Consejo y la benevolencia de los Estados miembros) intervenga para sacarle las castañas del fuego. Pero los asuntos mundanos funcionan de modo distinto. Lo que cuenta, en casos como el nuestro, no son las buenas intenciones: son las leyes del mercado y de la competencia, sobre todo cuando el producto que se pretende liberalizar es de gran consumo cotidiano y tiene una composición sobre cuya naturaleza efectiva puede inducirse a error al comprador fácilmente.

Hemos de intentar, por ello, no esconder la cabeza debajo del ala. Si se liberalizase el comercio comunitario de pastas, tendríamos, por una parte, importantes fenómenos de excedentes y, por consiguiente, gastos mucho más considerables para los fondos comunitarios y, por otra parte, en las regiones meridionales que producen la mayor parte del *durum* europeo, la desaparición de la única salida comercial con la que pueden contar los agricultores que cultivan dicho trigo. Este último efecto sería decisivo: la política comunitaria del trigo, construida y desarrollada por el Consejo en función de la estrecha interdependencia económica que marca la relación *durum*-pastas, resultaría tan perturbada como si hubiese sufrido un movimiento de tierra repentino y devastador.

Ahora bien, no niego en modo alguno que una decisión de este alcance (capaz, repito, de poner patas arriba el funcionamiento de un sector agrícola-comercial que, además, en los años de la coexistencia entre las legislaciones nacionales sobre pureza y las disposiciones comunitarias, vio cómo la CEE se transformó de importadora en exportadora neta de trigo duro) pueda justificarse en función de valores más elevados. Pero yo afirmo que no puede, como quiere la Comisión, ir solamente «seguida» o «acompañada» de disposiciones de adaptación o de apoyo. Una decisión de este tipo debe ir precedida de una reforma legislativa de gran envergadura, o *incluirse dentro de* tal reforma, que sopesen todos los intereses en juego en el mercado del trigo. Veremos a continuación con qué modalidades y contenido.

7. El reciente acuerdo concluido entre la CEE y Estados Unidos sobre las exportaciones comunitarias de pastas hacia dicho país, forma parte también de la política y la normativa comunitaria sobre trigo duro. El suceso tiene su origen en 1985. Por razones que no merece la pena examinar aquí, los norteamericanos decidieron, en contravención de compromisos contraídos en el marco del GATT, aplicar derechos de aduana adicionales a la importación de pastas europeas. Y «considerando que dichas medidas causan un daño considerable a los productores comunitarios afectados» (es decir, a los cultivadores de trigo duro y a los fabricantes de pastas alimenticias), el Consejo respondió aumentando los derechos aplicables a las exportaciones norteamericanas de cítricos y nueces (Reglamento nº 3068/85, de 27 de junio de 1985, DO L 292, p. 1). Las negociaciones se prolongaron durante más de un año y fueron muy difíciles. Finalmente, preocupadas por acabar con un litigio que perjudica a todos y

con el fin «de evitar un nuevo conflicto [...] en un momento especialmente delicado del sistema comercial mundial», las partes concluyeron el acuerdo el 15 de septiembre de 1987 (DO L 275 de 29.9.1987, p. 38).

El citado acuerdo prevé, en síntesis, que la Comunidad exporte a Estados Unidos el 50 % de las pastas, en el ámbito de lo que se ha acordado llamar el régimen de «perfeccionamiento activo» (Reglamento nº 1999/85, de 16 de julio de 1985, DO L 188, p. 1; EE 02/14, p. 35), sin pagar restituciones; a cambio de ello, se admite en Europa una cantidad proporcional de trigo duro norteamericano en régimen de franquicia. El 50 % restante se exporta al otro lado del Atlántico, con una restitución reducida en un porcentaje (27,5 %) que las partes se comprometen a reexaminar en función de los resultados obtenidos por las cláusulas sobre perfeccionamiento activo (artículos 1 a 5). Por último, «en el supuesto de que una de las partes adopte medidas que perjudiquen los efectos o el funcionamiento [del] acuerdo o no consigan poner en práctica las medidas oportunas para la aplicación [correcta] del mismo, la otra parte tendrá derecho a poner fin al acuerdo» (artículo 11).

Ahora bien, no se puede saber si los norteamericanos ven en la liberalización indiscriminada del comercio comunitario de pastas una medida capaz de «[perjudicar] los efectos o el funcionamiento» del acuerdo. Pero el buen sentido me lleva a pensar que, obligados a hacer frente en sus países respectivos a la competencia de las pastas que contienen trigo blando y circulan con las únicas condiciones fijadas en la Directiva sobre etiquetado, los productores europeos de pastas de trigo duro no se quedarán parados. Y no me parece descabellado suponer que su primera reacción sería la de reducir los costes de fabricación, eliminando o reduciendo la utilización del *durum* norteamericano, es decir, de un ingrediente cuya única finalidad

es la de dar a la pasta un determinado color. Por otra parte, no dejarían, en efecto, de exportar a Estados Unidos y, en esta fase, al haberse modificado los términos del intercambio que constituye el centro del acuerdo, se reprocharía probablemente a la Comunidad la contravención de sus compromisos internacionales.

Se impone, como ya dije en el nº 3, una última observación de no poca importancia. En 1986 y 1987, las exportaciones comunitarias de pastas a Estados Unidos ascendieron a 534 680 y 602 770 quintales, respectivamente. De dichas exportaciones, 526 992 y 600 021 quintales eran *made in Italy*.

8. Acabo de citar la Directiva 79/112 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones referentes al etiquetado de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162) y me propongo en este momento examinar algunos aspectos de la misma. Diré, de entrada, que el tema reviste gran importancia. Las normas a través de las cuales esta fuente del Derecho garantiza a los compradores la posibilidad de conocer la naturaleza y la composición de los productos de que se trata resultaron ser determinantes en un doble sentido. Por una parte, en función de dichas normas resolvió el Tribunal de Justicia *todos* los asuntos recientes sobre compatibilidad comunitaria de las legislaciones nacionales sobre la denominación de los alimentos que obstaculizaban la circulación de productos análogos y comercializados legalmente en otros Estados miembros. Por otra parte, dichas normas permitieron afirmar a la Comisión que, al aportar a los consumidores una protección suficiente, ya no es necesaria una armonización de las normativas nacionales sobre composición y fabricación de los alimentos, salvo por motivos de protección sanitaria. Concretamente, una nueva norma-

tiva sobre pastas sería superflua, pues lo cierto es que nuestra Directiva obliga ya a informar al consumidor sobre la naturaleza de las materias primas utilizadas para la fabricación del producto, enumerándolas en la etiqueta [comunicación al Consejo de 19 de marzo de 1979, COM (79) 128 final].

Esta última opinión no me convence. He de recordar que, según la intención del legislador, el acto controvertido tiene únicamente por objeto «promulgar las normas comunitarias, de carácter general y horizontal, aplicables al conjunto de los productos alimenticios que están en el mercado»; por el contrario, «las normas de carácter específico y vertical, referidas solamente a ciertos productos alimenticios determinados [...] deben adoptarse en el marco de las disposiciones que regulan dichos productos» (considerandos tercero y cuarto). Por lo que respecta al objetivo precisado, la norma general común es que «el etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán [...] ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente [...] sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre la naturaleza, *identidad*, cualidades, composición [y] modo de fabricación» (artículo 2). Las mismas restricciones se aplicarán además «a la presentación de los productos alimenticios y, en especial, a la *forma* o el *aspecto* que se les dé a éstos o a su envase, al material usado para éste y a la *forma* en que estén dispuestos, así como al entorno en el que estén expuestos» (la cursiva es mía).

Entre las menciones que *deberá* contener el etiquetado, figuran en primer lugar la *denominación de venta* y la *lista de ingredientes* (artículo 3). La denominación de un producto alimenticio será la «prevista por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que le son aplicables [...] o una descripción del producto alimenticio [...] suficientemente precisa para permitir al com-

prador conocer su naturaleza real y distinguirlo de los productos con los cuales podría confundirse» (apartado 1 del artículo 5). Los ingredientes, por su parte, se enumerarán uno a uno «en orden decreciente de peso en el momento de su preparación» (letra a) del apartado 5 del artículo 6). Dicha obligación —se precisa, sin embargo, en la letra c) del apartado 2— no se exige si el producto está constituido «por un solo ingrediente».

He aquí un primer dato contrario a la tesis expuesta por el ejecutivo en la comunicación de 1979. En efecto, el apartado 2 es aplicable a todo tipo de espaguetis, estén preparados con trigo duro, con trigo blando o con soja. Y, de ser así, la Directiva está muy lejos de proteger al consumidor, al menos por lo que respecta a determinados tipos de pastas. Por el contrario, corre el riesgo de dejarlo en la incertidumbre o de exponerlo, sin más, a fraudes sobre la naturaleza y la identidad del producto. Pienso, por ejemplo, en el Sr. van Dijk, el cual, como ha explicado el Gobierno de La Haya, prefiere las pastas fabricadas con trigo blando: un paquete de pastas italianas fabricadas únicamente con trigo duro y que recoja en la cara principal del embalaje la denominación de venta «espaguetis» o «fideos», sin más indicaciones, es conforme a la normativa comunitaria, pero, a menos que el Sr. van Dijk sea un experto, defrauda sus expectativas.

Ésta es quizás la razón por la cual el apartado 6 del mismo artículo 6 dispone que «las disposiciones comunitarias y, a falta de ellas, las disposiciones nacionales *podrán* establecer para determinados productos alimenticios que la mención de uno o varios ingredientes determinados deberá acompañar a la denominación de venta» (la cursiva es mía). Sin embargo, hay que decir que una facultad («podrán») no es una obligación y es, por el contrario, de obligaciones (y, por

ende, de una normativa comunitaria específica y rígida sobre las denominaciones) de lo que está necesitado nuestro sector si se quiere que productos al propio tiempo similares y diferentes, como son las pastas de trigo duro y de trigo blando, circulen libremente en el mercado común, sin atentar contra los intereses de los consumidores u otras exigencias imperativas de carácter nacional o internacional. Por otra parte, en otros sectores y ante problemas análogos, ya se ha adoptado una normativa de este tipo. Pienso concretamente en un producto europeo tan conocido como los espaguetis italianos: el champán francés.

9. En el tema del champán existe, en efecto, un acto comunitario (el Reglamento nº 3309/85 del Consejo, de 18 de noviembre de 1985, DO L 320, p. 9; EE 03/39, p. 63) que permite al consumidor no confundir este vino con los vinos espumosos producidos aplicando el mismo método pero en zonas de la Comunidad diferentes de la región homónima de Francia. Los expertos comprendieron que, en lo que se refiere a la designación de dichas bebidas, es conveniente distinguir «entre las indicaciones obligatorias que son necesarias para identificar un vino espumoso [...] y las indicaciones facultativas tendentes principalmente [...] a individualizarlo suficientemente con relación a otros productos de la misma categoría que compitan en el mercado» (tercer considerando). Con tal fin, a los productores no establecidos en la zona de Champagne se les ha impuesto una prohibición de hacer referencia directa o indirectamente al método de elaboración denominado «méthode champenoise», aunque dicha mención se utilice desde hace mucho tiempo y esté regulada en algunos Estados miembros (Italia, República Federal de Alemania). Añadiré que, precisamente por esta última razón, la prohibición se hizo aplicable a partir de 1994, es decir, a la conclusión de un perio-

do correspondiente a «ocho campañas vitícolas» (párrafo 3 del apartado 5 del artículo 6).

Aproximadamente un mes después de la adopción del Reglamento, la disposición que acabo de citar fue impugnada por «discriminatoria» por una empresa alemana de vino espumoso (sentencia de 24 de febrero de 1987, Deutz/Consejo, 26/86, Rec. 1987, p. 941). La Comisión, que intervino en el procedimiento en apoyo del Consejo, intentó defender su postura afirmando que «hubiera sido difícil ponerse de acuerdo para dejar a un gran número de productores de vino espumoso de la Comunidad utilizar [la mención] «méthode champenoise» [...] De este modo, aun cuando la utilización de [dicha] expresión [...] no había presentado inconvenientes hasta ahora, *razones de interés general* suficientes juegan a favor de la entrada en vigor de la prohibición a partir de 1994» (escrito de intervención, p. 9; la cursiva es mía).

Se trata de expresiones ambiguas, puesto que no permiten comprender si se hace alusión a las «razones de interés general» para justificar la prohibición de hacer referencia al «méthode champenoise» o para explicar la remisión de su entrada en vigor al término de un largo período transitorio. He de decir que dicho plazo respondió a la doble exigencia de permitir la comercialización de los vinos espumosos ya etiquetados con las menciones exigidas y de acostumbrar a los compradores a las nuevas denominaciones. Por lo que respecta, además, a la prohibición, los motivos que condujeron a imponerla fueron de tres tipos: impedir, como ya he dicho, que se induzca al error a los consumidores, proteger a los viticultores de Champagne y —véase el noveno considerando— asegurar el respeto de las obligaciones internacionales de la Comunidad y

los Estados miembros en materia de protección de las denominaciones de origen o de las indicaciones de procedencia geográfica de los vinos».

Desgraciadamente, en el asunto 26/86, el Consejo y la Comisión no precisaron el contenido de dichas «obligaciones» y no he conseguido encontrar pistas del mismo en la legislación vigente. Pero, a los fines del presente caso, dicho contenido carece de interés. Lo que tiene interés, por el contrario, es que la Comunidad invoque sus compromisos internacionales para ir más allá de las normas generales de una directiva «horizontal», como el acto de 18 de diciembre de 1979, y adoptar una normativa basada en una prohibición específica y muy tajante. Sé, en efecto, que existen, asimismo, en nuestro sector obligaciones análogas y si bien es cierto que no guardan relación, al menos directamente, con la designación de las pastas, no es menos cierto que su presencia y los motivos por los que se asumieron deberían llevar al legislador de Bruselas a dar, *mutatis mutandis*, un salto cualitativo análogo.

La razón de ello es evidente. Ya he dicho que en la medida en que modifique considerablemente la relación de competencia actual entre las pastas de trigo duro y las pastas de trigo blando, una derogación eventual de las leyes de pureza podría tener efectos negativos sobre los intercambios comunitarios (italianos, concretamente), precedentes y con destino a Estados Unidos, con la consecuencia suplementaria de hacer estallar —o al menos, habría dicho el Sr. Foster Dulles, de exponer a una «agonizing reappraisal»— un acuerdo que la CEE impuso a los norteamericanos para defender a los productores de trigo duro y de pastas. Ahora bien, ¿cómo evitar tal desgracia si no es regulando el sector de las pastas en su conjunto, de la materia prima al producto

acabado, mediante normas que combinen la protección de los operadores interesados y de los consumidores con la libertad de circulación de las mercancías?

Puede objetarse que no cabe prever una analogía entre pastas y vinos espumosos o entre las problemáticas correspondientes en materia de designación. «Méthode champenoise», sostuvo la Comisión en el asunto 26/86, es una denominación de procedencia geográfica, mientras que «spaghetti» no lo es. Además, «spaghetti», según explicó al intervenir en el asunto Zoni, es un término de uso corriente en la lengua alemana y no evoca, por tanto, la idea de un producto de origen italiano. Es fácil replicar: a) que, en el sentido del Reglamento n° 3309/85, «méthode champenoise» es, no una denominación de origen, sino una «mención relativa a un método de elaboración de los vinos espumosos»; b) que «spaghetti», término italianísimo, ha sido acogido por el léxico alemán y por el de todas las demás lenguas comunitarias, simplemente porque, como champán, expresa una realidad intraducible. Por otra parte, estoy convencido de que al leerlo en cualquier paquete de pastas, los Sres. Schmidt y van Dijk lo asocian no con la imagen de una «Bierstube» o de un molino de viento, sino más bien con la algarabía de un restaurante romano o con el sonido de una guitarra con el Vesubio al fondo.

No quiero, en todo caso, extenderme sobre una cuestión discutible y de menor importancia. Para concluir con este punto, me importa, por el contrario, subrayar dos circunstancias: a) por lo que respecta a la designación de los vinos espumosos, el Consejo sustituyó a los Estados miembros al decidir, teniendo en cuenta asimismo obligaciones internacionales contraídas por la Comunidad, el cierre definitivo del mercado

común a los vinos espumosos producidos mediante el «méthode champenoise» y, por consiguiente, prohibir el empleo de dicha mención a los numerosos fabricantes comunitarios que recurren a ello tradicionalmente; b) al adoptar dicha decisión, consideró indispensable conceder a los legisladores nacionales un período de tiempo largo para modificar sus disposiciones en este ámbito.

Ahora bien, en el presente caso, la Comisión se propone conseguir *inmediatamente* el resultado opuesto. Más concretamente, quiere liberalizar dos actividades económicas (la producción y el comercio de pastas) que se rigen por disposiciones nacionales sobre pureza que la Comunidad viene aceptando desde hace veinte años y, lo que es más importante, pretende hacerlo sin adoptar las contramedidas para: a) proteger a los consumidores, los cultivadores de trigo duro y los fabricantes de pastas que emplean solamente este tipo de cereales; b) evitar que los recursos económicos de la Comunidad se agoten con las consecuencias de la reforma; c) garantizar la ejecución de los compromisos contraídos por la Comunidad frente a Estados Unidos. Sean cuales fueren los motivos, es difícil concebir una línea más alejada de la política seguida en el caso de los vinos espumosos.

10. Antes de concluir con los temas hasta aquí desarrollados, he de examinar aún un argumento conexo con el que acabo de tratar: el contenido y la suerte de la propuesta de directiva sobre pastas alimenticias presentada por la Comisión el 7 de noviembre de 1968 (DO C 136, p. 16).

La iniciativa, recordémoslo, tuvo su origen en una razón única y muy precisa: las diferencias entre las legislaciones nacionales en

materia de composición, denominación, etiquetado y embalaje de las pastas, que (ha afirmado el ejecutivo comunitario en el segundo considerando) «obstaculizan la libre circulación [de dichos productos, porque] crean [en el mercado] condiciones de competencia desiguales». Era necesario, por tanto, armonizarlas. A tal efecto, se fijaron dos criterios —«la naturaleza y la calidad de las sémolas» y «la elección de denominaciones diferenciadas en función de la composición de las pastas»— sobre los cuales la Comisión se propuso garantizar la libre circulación únicamente de las pastas fabricadas con trigo duro, reservándoles cinco denominaciones («pastas alimenticias de calidad superior», «pastas alimenticias», etc). Las restantes pastas, por el contrario, podían producirse y comercializarse, pero sólo dentro de los Estados miembros interesados.

Como puse de relieve en el nº 3, la propuesta fue aprobada por el Comité Económico y Social (que sugirió, además, a la Comisión que crease un régimen transitorio que incluyese «normas relativas a la denominación y al etiquetado, con el objeto de garantizar al consumidor una información correcta») y rechazada por el Parlamento. La Asamblea justificó su decisión afirmando que el proyecto no tenía en cuenta ni un dato esencial como es el de la protección de los compradores, ni los gustos de la población que consume pastas obtenidas únicamente con trigo blando. La comisión jurídica del Parlamento reforzó su posición al afirmar que el texto que se le sometía no especificaba claramente si, además de las cinco que he mencionado, estaban protegidas «las denominaciones de uso corriente en el comercio, como espaguetis, macarrones, pastas para sopa, etc.». Dicha comisión recomendó, por tanto, al ejecutivo comunitario clarificar dicho punto «y eventualmente modificar su formulación».

Dicho rechazo y el del Consejo, resultante del mismo (noviembre de 1970), fue seguido de nueve años de silencio, de los que salió la Comisión (marzo de 1979) para retirar la propuesta, declarando «que no era realista esperar a que se diese una solución, en particular por lo que respecta a la elección de las materias primas» (observaciones en el asunto 407/85, p. 6). En su comunicación, la institución precisó, además, que «el sector de las pastas [...] se rige [en todo caso] por las nuevas disposiciones relativas al etiquetado de los productos alimenticios en general. En virtud de estas últimas, las pastas [...] destinadas al consumidor final deberán [...] recoger una lista de los ingredientes, que permitirá al comprador conocer la naturaleza de las materias primas utilizadas». Ahora bien, conozco dicho argumento y ya he destacado su fragilidad. Sin embargo, hay que añadir que, al exponerlo, el ejecutivo comunitario olvidó no sólo el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva 79/112 (según el cual, como se recordará, no es obligatoria la indicación de los ingredientes cuando los productos están «constituidos por un [solo] ingrediente»), sino también la crítica que le hizo la Comisión jurídica del Parlamento respecto a las «denominaciones de uso corriente de las pastas» e incluso el texto de su antiguo proyecto.

Leamos, en efecto, el artículo 5 de este último. Los Estados miembros, dispone su apartado 1, «adoptarán todas las disposiciones necesarias para que los productos enumerados en el anexo sólo puedan comercializarse si su embalaje recoge las indicaciones siguientes perfectamente visibles, claramente legibles e imborrables: la denominación que reciben (como «pastas alimenticias de calidad superior», evidentemente fabricadas sólo con trigo duro) seguida o no de la indicación del formato (espaguetis o fideos, por ejemplo), con exclusión de cualquier otro, en caracteres de iguales dimensiones, como

mínimo, que las restantes indicaciones». Los mismos Estados —prosigue el apartado 2— «*podrán prohibir el comercio* de los productos enumerados en el anexo si las *indicaciones obligatorias* establecidas en la letra a) del apartado 1 [...] no figuran en sus lenguas nacionales *en una de las caras principales* del embalaje» (la cursiva es mía).

Como puede observarse, la Comisión de 1968 había comprendido, al menos *in nuce*, que el comercio intracomunitario de las pastas implica una exigencia a la que no puede renunciarse: la denominación genérica «pastas alimenticias de calidad superior» (que indica la materia prima, el trigo duro) y la denominación específica «espaguetis» o «fideos» (que se refiere a la forma de las pastas) deberán figurar *conjuntamente* en los embalajes. Además, la Comisión había exigido que dichas indicaciones obligatorias se colocasen en la cara más visible del embalaje, facultando a las autoridades nacionales para prohibir la entrada de productos que respondan a los requisitos comunitarios precisos en materia de composición, pero que no están presentados de la forma antes citada. Todo ello, por el contrario, no fue entendido, o fue olvidado, por la Comisión de 1987. Sin embargo —nos daremos cuenta de ello dentro de un momento—, se trata de un punto crucial que deberá constituir, más que ningún otro, el fundamento de la respuesta del Tribunal de Justicia a los dos Jueces del litigio principal.

11. Haré una observación previa al examen del fondo. Las cuestiones planteadas a este Tribunal tienen su origen en el hecho de que, en Bolzano y Milán, las autoridades de control encontraron en el comercio de la Sra. Kritzinger y en el del Sr. Zoni pastas importadas de la República Federal de Alemania pero fabricadas partiendo de una mezcla de trigo blando y de durum, que no puede comercializarse, por tanto, en Italia

conforme a la Ley nº 580. De los autos de los dos asuntos se desprende que las pastas del fabricante 3 Glocken (asunto 407/85) se contienen en bolsitas de material transparente e incoloro. En la cara anterior figura la inscripción bilingüe «Nudelmeister's Nudeln aus Weichweizen + Hartweizen/Pasta di grano tenero + grano duro». Se indica además el peso neto, el tiempo de cocción, el nombre y el domicilio social del fabricante. Según las partes demandantes en el litigio principal, dicha presentación cumple lo dispuesto en la Directiva 79/112.

La etiqueta examinada por el Pretore de Milán (asunto 90/86) está redactada, por el contrario, únicamente en alemán y pueden leerse en ella las palabras «Attraktiv und preiswert. Frischei-Teigwaren. Spaghetti mit hohem Eigehalt» (Interesante y barato. Pasta alimenticia a los huevos frescos. Espaguetis con un alto contenido de huevo). La Comisión considera que dicho embalaje no es conforme a la Directiva 79/112: en efecto, la lengua en que está redactada la etiqueta «no la comprenden fácilmente los compradores de Milán», y «la lista de los ingredientes, que se limita a indicar “harinas de trigo y huevos frescos”, pudiera considerarse insuficiente para informar al consumidor sobre la naturaleza del producto en un país donde las pastas alimenticias secas se fabrican exclusivamente con trigo duro». Sin embargo, no se sabe si la mención «pastas con huevo fresco» —y subrayo «fresco»— es conforme a las disposiciones alemanas sobre la denominación de las pastas alimenticias.

12. Con ello llegamos al fondo del asunto. He de decir de entrada que la Sra. Gertraud Kritzinger, la sociedad 3 Glocken, Giorgio Zoni, el Gobierno neerlandés y la Comisión proponen a este Tribunal que responda de la siguiente forma a las cuestiones de los dos Pretori: el artículo 30 del Tratado CEE no permite a un Estado miembro que imponga

la obligación de utilizar únicamente trigo duro en la fabricación de las pastas alimenticias secas destinadas a la comercialización en dicho Estado, y ello (incluso si dicha obligación se impuso con el único objetivo de proteger la calidad superior de las pastas de trigo duro) no implica discriminación alguna ni persigue objetivos proteccionistas. La Provincia autónoma de Bolzano, los acusadores particulares que se personaron y comparecieron ante el Pretore de Milán y los Gobiernos italiano, francés y helénico, se pronuncian en sentido contrario. A su juicio, las exigencias de protección de los consumidores y de lealtad de los intercambios comerciales llevan a excluir la incompatibilidad de la citada obligación con el artículo 30.

Considero que ambas conclusiones chocan con obstáculos insalvables. La primera parte de la convicción de que las disposiciones de la Directiva 79/112 cumplen ya la exigencia de protección del consumidor: realmente, facilitan al comprador italiano toda la información que necesita, sin obstaculizar, como hace, por el contrario, la Ley nº 580, la circulación de las pastas fabricadas legalmente en otros Estados de acuerdo con recetas diferentes de la prescrita en Italia. Pero, ¿es fundada esta tesis?

Sé que la clave del problema está en determinar cuáles son las denominaciones que necesita el consumidor para reconocer fácilmente la identidad y la naturaleza de las pastas que se pueden encontrar en el mercado y no carece de utilidad en este sentido recordar la sentencia dictada el 10 de diciembre de 1980 en el asunto 27/80 (Fietje, Rec. 1980, p. 3839): «Si —afirma— una normativa nacional relativa a un producto determinado comprende la obligación de utilizar una denominación suficientemente precisa para permitir al comprador conocer la naturaleza del producto y distinguirlo de

los productos con los que pudiera confundirse, puede ser necesario, para dar a los consumidores una protección eficaz, extender dicha obligación [...] a los productos importados, incluso para imponer la modificación de las etiquetas originarias de algunos [de ellos]. No obstante, la necesidad de tal protección deja de existir cuando las indicaciones colocadas sobre la etiqueta originaria del producto importado tienen *un contenido normativo, en cuanto a [su] naturaleza [...]*, que implica al menos la misma información y que es también comprensible para los consumidores del Estado importador» (la cursiva es mía).

Ahora bien, ése es precisamente el punto importante. Para expresarme en los términos que acabo de citar, la dificultad del caso que nos ocupa consiste en probar lo que los adversarios de la Ley nº 580 dan por sentado: es decir, que se trata de saber si la Directiva 79/112 garantiza efectivamente a los consumidores italianos y comunitarios «un contenido normativo» en cuanto a la naturaleza y a la identidad del producto, que le permita efectuar, por lo que respecta a pastas de composición diferente, una elección con pleno conocimiento de causa. Como se desprende de los resultados a los que llegué en el nº 8, y como veremos mejor más tarde, sólo puede darse una respuesta negativa.

Debe reprocharse también un error más grave aún a los partidarios de las disposiciones italianas, a saber, el de partir de la idea de que las pastas de trigo duro son de calidad superior y deben por tanto ser protegidas, igualmente a nivel comunitario, a través del único medio adecuado al fin, es decir, prohibiendo la utilización de otros cereales. Ciertamente, desde los puntos de vista social y económico, los niveles alcanzados por el comercio mundial de pastas de trigo duro confieren a la tesis controvertida un innega-

ble tinte de veracidad. Pero el Juez trabaja basándose en disposiciones y, a sus ojos, mientras el Derecho comunitario no haya confirmado la superioridad de dichas pastas, las demás disfrutarán también del derecho de ciudadanía y de circulación.

Si son exactas estas observaciones, me parece superfluo exponer los argumentos dados para demostrar la compatibilidad comunitaria de la Ley nº 580. La sentencia sobre la cerveza alemana los ha convertido, en efecto, en obsoletos. O mejor, los ha eliminado a todos, excepto a uno: el que salva a la citada Ley presentándola como esencial para la política común en materia de trigo duro. La prohibición de emplear otros cereales —se dice— responde a una exigencia preteritoria de carácter comunitario y su derogación acabaría con todos los avances realizados por la Comunidad durante los últimos veinte años tanto por lo que respecta a la producción del *durum* como a favor de los agricultores que lo cultivan. Desde el punto de vista económico, la desaparición de una salida comercial segura para nuestro tipo de trigo representaría un incremento importante de excedentes, cuyos costes de absorción gravarían muchísimo los recursos de la Comunidad.

Se trata, como hemos visto, de consideraciones sacrosantas compartidas, además, por los especialistas de la Comisión. No obstante, ha de excluirse que sean suficientes para hacer compatible la obligación de pureza con el principio del artículo 30. Concretamente, a propósito de los excedentes, puede recordarse que el Tribunal ha afirmado, en respuesta a un motivo análogo planteado por el Gobierno francés en materia de sucedáneos de la leche: «los productos lácteos están sometidos a una organización común de mercados, destinada a estabilizar el mercado de la leche, recurriendo, en particular, a las medidas de intervención. Resulta de la jurisprudencia reiterada del

Tribunal [...] que, al haber creado la Comunidad [tal] organización [...] en un sector determinado, los Estados miembros están obligados a abstenerse de tomar cualquier medida unilateral que entre, como consecuencia de ello, dentro de la competencia de la Comunidad. *Corresponde, pues, a la Comunidad y no a un Estado miembro, buscar una solución a dicho problema*, en el ámbito de la política agraria común» (sentencia de 23 de febrero de 1988, Comisión/República Francesa, 216/84, Rec. 1988, p. 793, apartado 18; la cursiva es mía).

Si bien no es suficiente para alcanzar el objetivo con el que se expuso, el argumento basado en la superioridad de las pastas preparadas con trigo duro puede contribuir, sin embargo, a un fin diferente. En otros términos, puede poner de relieve el hecho de que, si quiere realmente liberalizar el comercio de las pastas, la Comunidad deberá fijar los requisitos jurídicos de un régimen capaz de proteger la designación y la presentación de dichos productos. En efecto, sólo basándose en tales disposiciones podrán los consumidores comunitarios seguir prefiriendo las pastas de trigo duro; todos los consumidores y, por consiguiente, también los del norte, quienes, habiendo demostrado que se inclinan cada vez más hacia dichas pastas, son, por razones evidentes, los menos preparados para reconocerlas.

13. He hecho referencia anteriormente a la sentencia sobre la cerveza. Y aunque nada más fuese porque constituye una síntesis magistral de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre este tema, me propongo articular en torno a ella la disertación que me llevará a proponer cómo debe responderse a las cuestiones planteadas por los Jueces *a quibus*. Como se recordará, el Gobierno alemán había afirmado que la obligación de pureza exigida por el artículo 10 del Biersteuergesetz es indispensable para la protección del consumidor nacional, por-

que, en la mente de este último, la denominación «Bier» es indisociable de la imagen de una bebida fabricada únicamente con los ingredientes exigidos por la Ley. El Tribunal le contestó en términos que me parece de utilidad reproducir íntegramente:

«En primer lugar —ha declarado el Tribunal— las representaciones de los consumidores, que pueden variar de un Estado miembro a otro, también pueden evolucionar con el paso del tiempo dentro del propio Estado miembro. La creación del mercado común es, por otra parte, uno de los factores esenciales [de] dicha evolución. Mientras que un régimen de protección de los consumidores contra los engaños permite tener en cuenta esta evolución, una legislación del tipo [...] del Biersteuergesetz impide que se produzcan. Como ha tenido ya el Tribunal ocasión de señalar [...] no es preciso que la legislación de un Estado miembro “sirva para cristalizar determinados hábitos de consumo y para estabilizar una ventaja adquirida por las industrias nacionales que se dedican a satisfacerlos”.

»En segundo lugar, en los demás Estados miembros [...] las denominaciones que corresponden a la denominación alemana “Bier” [cerveza] tienen un carácter genérico para designar una bebida fermentada fabricada a base de malta de cebada, tanto si se utiliza esta última exclusivamente o conjuntamente con arroz o maíz. Lo mismo ocurre en Derecho comunitario, según resulta de la partida 22.03 del arancel aduanero común [...]

»La denominación alemana “Bier” y las denominaciones correspondientes en las lenguas de los demás Estados miembros [...] no pueden reservarse, pues, a las cervezas fabricadas con arreglo a las normas vigentes en la República Federal de Alemania.

»Es legítimo, ciertamente, querer dar a los consumidores que atribuyen cualidades especiales a las cervezas fabricadas con determinadas materias primas la posibilidad de realizar su elección en función de dicho elemento. No obstante, como ya ha señalado el Tribunal [...], tal posibilidad puede asegurarse a través de medios que no obstaculicen la importación de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros y, en particular, “mediante la colocación obligatoria de un etiquetado adecuado referente a la naturaleza del producto vendido”. Al indicar las materias primas utilizadas en la fabricación de la cerveza, “tal procedimiento permitiría al consumidor realizar su elección con pleno conocimiento de causa y aseguraría la transparencia de las transacciones comerciales y de las ofertas al público” [...]

»[A diferencia de lo que ha afirmado el] Gobierno alemán, tal *sistema de información puede funcionar perfectamente* incluso para un producto que, como la cerveza, no se entrega [necesariamente] a los consumidores en botellas o en cajas que puedan ir provistas de las menciones adecuadas. Así lo confirma [...] la propia normativa alemana [que] establece un sistema de información al consumidor para determinadas cervezas, incluso cuando son producidas a presión. Las informaciones precisas deberán figurar entonces en los toneles o sifones» (apartados 32 a 36; la cursiva es mía).

Los elementos que merecen destacarse de este pasaje me parece que son dos. Para el Tribunal, en primer lugar, la denominación alemana «Bier» y las denominaciones correspondientes en las demás lenguas comunitarias son genéricas y no pueden reservarse, por tanto, a un tipo de cerveza determinado. Además, antes de liberalizar el mercado alemán de la cerveza, los Jueces quisieron comprobar con todo detalle si la

información facilitada al consumidor era efectivamente adecuada. ¿Puede decirse entonces que las mismas conclusiones (es decir, «pasta» constituye una denominación genérica y el comprador está protegido eficazmente) son de aplicación al presente caso? La Comisión estima que sí. Para no inducir a error a los consumidores —ha afirmado— basta que el producto lleve, indicados en el embalaje, su identidad, «pasta» (pastas) y los ingredientes con los que se prepara (trigo duro, trigo blando u otros). Yo, por mi parte, respondo que no. En otros términos, diré que todo ello es conforme, sin duda, con la Directiva 79/112, pero no es suficiente aún para proteger al consumidor.

Veamos por qué. Ha de repetirse, en primer lugar, que las pastas de trigo duro y las pastas de trigo blando son productos diferentes. Lo son, clarísimamente, desde el punto de vista natural. Pero lo son también desde el punto de vista comercial, en tanto que: a) el arancel aduanero común las clasifica en subpartidas distintas; b) en el ámbito de la relación materia prima-producto acabado, unas constituyen la base del criterio (el carácter no pegajoso en la cocción) conforme al cual se concede una ayuda y las otras representan el fundamento del requisito (el carácter no pegajoso durante el trabajo mecánico) exigido para la fijación de un precio de intervención; c) únicamente las pastas de trigo duro son objeto de protección en las relaciones comerciales entre la CEE y Estados Unidos.

Dicho lo cual, volveré, resumiéndolas en tres puntos, sobre las líneas maestras del sistema italiano: a) «pasta di semola di grano duro» (pastas de sémola de trigo duro) es una denominación *obligatoria*, reservada a los alimentos producidos con dicho cereal y

*genérica*; deberá, además, figurar en el embalaje, sean cuales fueran las formas de pastas que contenga; b) este etiquetado exigido garantiza la claridad necesaria en cuanto a la cantidad (pastas) y a la naturaleza (sémola de trigo duro) del producto, pero deja libertad a los fabricantes para que indiquen mediante los nombres más variados (espaguetis, fideos, etc.) la forma de las pastas que comercializan; c) los fabricantes disfrutan de dicha libertad por temor a las confusiones que habría creado la obligación de detallar para cada forma los ingredientes utilizados en su preparación (por ejemplo, *espaguetis* de sémola de trigo duro, *espaguetis* de huevo, *espaguetis* de sémola de trigo duro con espinacas, etc.). «Espaguetis», «fideos», etc. son, pues, menciones *específicas* y *distintas* de la mención «pastas de sémola de trigo duro». Indican la forma de las pastas y no aluden en modo alguno a su naturaleza.

Ahora bien, esta separación neta entre la denominación «pasta» (pastas) y las designaciones de sus múltiples formas sólo existe, a mi entender, en Italia. En el resto del mundo, si bien «pasta» (pastas) sigue siendo una denominación genérica, «espaguetis» no es ya una denominación específica. Al contrario, como señala el Gobierno neerlandés (observaciones en el asunto Zoni, p. 5), este término (y con él quizás el de «macheroni») ha terminado por transformarse en un *sinónimo de pastas* o, mejor aún, por adquirir el significado de *pastas por antonomasia*. De ello se deduce, a mi juicio, que «spaghetti» (o «macheroni») no puede colocarse en el plano de las denominaciones ciertamente específicas, como yogur, o, por citar dos productos de los que el Tribunal habrá de ocuparse en breve, salchichón y «Edam». «Edam», en efecto, no es sinónimo de queso, ni siquiera en su pequeña ciudad de origen o en el célebre mercado de Alkmaar.

Hagan una prueba: pregunten al consumidor comunitario medio qué es el queso; pueden apostar que no les responderán «Edam». Pregúntele después qué son las pastas: existen muchísimas posibilidades de que responda «spaghetti» (mientras que, repito, en Nápoles o Milán el hombre de la calle les responderá al menos una docena de nombres. Por otra parte, la partida 1902 del arancel aduanero común ha estado redactada siempre en los siguientes términos: «Pastas alimenticias [...] tales como espaguetis, macarrones, tallarines, lasañas, ñoquis, raviolos o canelones». ¡No me digan que el hecho de que las primeras pastas mencionadas en dicha lista sean precisamente los espaguetis y los macarrones es puramente fortuito!

En definitiva, puede decirse que, si bien a diferencia de «Bier» (cerveza), «pasta» (pastas) es una denominación genérica, no tiene el mismo significado genérico en todos los Estados de la Comunidad. En Italia, indica sobre todo la composición a partir de la cual se obtienen, mediante un procedimiento tradicional, las diferentes pastas. Fuera de Italia es eso y, al propio tiempo, un alimento alargado, fino y no ahuecado (espaguetis) o, en ocasiones, compuesto por tubos huecos de diferente longitud y grosor (macarrones). Y viceversa, mientras que en Italia «spaghetti» o «maccheroni» son menciones específicas que indican dos de las múltiples formas bajo las cuales se presentan las pastas, fuera de Italia constituyen *denominaciones genéricas de uso corriente*.

14. Teniendo en cuenta estos datos, imaginemos entonces que nos encontramos en la

sección «pastas alimenticias» de un supermercado de Luxemburgo (a donde, dicho sea de paso y metafóricamente, la Comisión hubiera debido llevarnos; pero ya sabemos que en nuestro procedimiento, la Comisión, como el pescador Santiago en *El viejo y el mar* de Hemingway, con frecuencia se ha «adormilado soñando con leones»). Tenemos ante nosotros cuatro paquetes de pastas cuya cara visible se presenta de la siguiente forma.<sup>1</sup>

Los cuatro paquetes han sido fabricados, por este orden, en Italia, Bélgica, Alemania y Suiza y, como podrán observar, llevan, claramente legible, la mención «spaghetti». Ahora bien, ¿de qué están hechos estos espaguetis? La única cara anterior que nos dice algo concreto al respecto, en tres lenguas, dos de ellas habladas en el Gran Ducado, es la última: las materias primas del producto contenido en el paquete son de trigo «integral» (un adjetivo, por lo demás, poco comprensible) y de soja. Los restantes paquetes —salvo el primero, en el que aparece escrito, pero en italiano solamente, «pasta di semola di grano duro» (pastas de sémola de trigo duro)— no dicen nada. Para mayor información, hay que leer las indicaciones que figuran, en letras microscópicas, en la cara posterior. Sabremos entonces que el segundo paquete ha sido elaborado con trigo duro y el tercero con una mezcla de trigo duro y de trigo blando al que se añaden 150 gramos de huevo —«fresco», claro está— por kilogramo.

<sup>1</sup> — En el texto multicopiado de las conclusiones, figuraba en este lugar una foto de los cuatro embalajes que por razones técnicas no se puede imprimir aquí.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dicho en el apartado 8, las presentaciones analizadas responden *todas ellas* a los requisitos establecidos en la Directiva horizontal 79/112. Leyéndolas atentamente, por tanto, el consumidor luxemburgués (y hay que compadecerle) debería poder elegir las pastas, o más bien los espaguetis, que prefiera. Pero —he ahí la dificultad— los compradores italianos, franceses y griegos, ¿podrían hacerlo? No, ha respondido la Comisión en el asunto Zoni. Desde el momento en que en Italia, Francia y Grecia las pastas secas se fabrican únicamente con harina de trigo, etiquetas como las de los paquetes segundo y tercero serían, ciertamente, «insuficientes» para informar al consumidor sobre los ingredientes y sobre la naturaleza de los productos controvertidos (véase *supra* nº 11).

En suma, resulta fácil decir: una etiqueta adecuada, con eso basta. En la práctica, como acaba de verse, el comercio cotidiano de pastas plantea problemas que las etiquetas exigidas por la Directiva no están en modo alguno en condiciones de resolver. Así, me viene a la memoria la observación de la comisión jurídica del Parlamento, que sugirió a los especialistas de Bruselas que regulasen asimismo las «denominaciones de uso corriente en el comercio, como espaguetis o macarrones». Pero el que cobra actualidad es sobre todo el apartado 2 del artículo 5 de una propuesta de directiva sobre pastas alimenticias. Recordarán su redacción: «Si —puede leerse— las indicaciones obligatorias [es decir, las denominaciones

reservadas y las indicaciones de los formatos de las pastas] no figuran en [las] lenguas nacionales», los Estados miembros «podrán prohibir el comercio de los productos» a los que hacen referencia.

15. Habrá quienes objeten que los referidos problemas pueden resolverse también sin obligar al Consejo a que promueva una gran reforma. Más concretamente, para proteger mejor a sus consumidores de lo que lo hace la Directiva 79/112, el legislador italiano, tras suprimir la obligación actual de pureza que impide las importaciones de pastas de trigo blando, podría imponer a los fabricantes comunitarios de espaguetis la obligación de colocar en la cara principal del embalaje la denominación «pastas de harina de trigo blando». Dudo, sin embargo, que tal expediente sea suficiente, como exige la sentencia sobre la cerveza, para implantar un «sistema de información» que pueda «funcionar a la perfección».

Una vez más, la dificultad reside en el uso de la denominación «spaghetti». Para quien compra y consume desde hace años (pero desde siempre, en el caso del Mezzogiorno) únicamente espaguetis de trigo duro, la inscripción «pastas de trigo blando» no puede considerarse que aporta información suficiente, mientras que se destaca por encima de ella, en letras grandes, la palabra «spaghetti». El consumidor habitual de champán al que se propone una botella de

«vino espumoso méthode champenoise» está hoy día ciertamente más informado de lo que lo estaría el consumidor habitual en la hipótesis contemplada. Sabemos, sin embargo, que la Comunidad le ha protegido llegando incluso a prohibir el uso de dicha indicación. En definitiva, puede decirse, sin temor a caer en la exageración, que el hecho de conceder a los fabricantes no italianos la facultad de utilizar la misma denominación específica (espaguetis) para productos preparados con harinas diferentes equivaldría a exponer a los compradores nacionales a un auténtico *engaño* y a los fabricantes nacionales a una forma nada desdeñable de *competencia desleal*.

¿Y entonces qué? Sólo le quedaría, me parece, una vía abierta al legislador italiano (o francés, o griego) que se propone implantar un sistema de información verdaderamente perfecto: la de imponer a los fabricantes extranjeros el empleo de la denominación «espaguetis de trigo blando» (o «fideos de trigo blando», etc.) que deberá imprimirse siempre y únicamente en la cara principal del embalaje. Pero, ¿sería lícita una disposición de este tipo? Una vez más mi respuesta es negativa. Si la primera solución es demasiado flexible, la segunda es demasiado rigurosa; rigurosa, me temo, hasta el punto de constituir una medida de efecto equivalente.

Lo explicaré con un ejemplo. Supongamos que un fabricante neerlandés produce solamente pastas de trigo blando. Dado que «spaghetti» es un término comprensible en toda la Comunidad, la empresa tendrá un interés evidente en que aparezca en la cara anterior del embalaje únicamente dicha indicación y en reservar la cara posterior a la

lista de ingredientes expresada en diferentes lenguas. En efecto, haciéndolo así, empleará para su comercio comunitario, realizando economías de gastos importantes, un sólo tipo de embalaje. Pero según la disposición que hemos examinado, tal presentación no sería suficiente y nuestro fabricante de pastas debería modificarla para los envíos a Italia, Francia y Grecia, añadiéndole las indicaciones «spaghetti di grano tenero», «spaghetti de blé tendre», «spagéta apó malkó sitári».

Dicho esto, leamos el apartado 15 de la citada sentencia Fietje: la extensión —se afirma allí— de una disposición nacional «que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas determinadas con una denominación distinta de la exigida por la legislación nacional, a las bebidas importadas de otros Estados miembros» y de forma que se haga «necesariamente una modificación de la etiqueta con la que se comercializa legalmente la bebida importada en el Estado miembro exportador, ha de considerarse una medida de efecto equivalente [...] por cuanto las indicaciones recogidas en la etiqueta originaria tienen para los consumidores, por lo que respecta a la naturaleza del producto controvertido, un *contenido informativo equivalente* al de la denominación exigida legalmente» (la cursiva es mía). Ahora bien, en nuestro ejemplo, el contenido de la información legible en la cara posterior del embalaje equivale, sin duda, al exigido por las disposiciones italianas, francesas o griegas, relativas a la presentación de las pastas. Si fuese obligado a modificar su etiqueta «espaguetis» por la de «espaguetis de trigo blando», el fabricante neerlandés tendría, pues, perfecto derecho a invocar el artículo 30 del Tratado.

16. Llegados a este punto, una conclusión me parece evidente: no pueden proponerse astucias nacionales, que corren el riesgo, en definitiva, de resultar perniciosas. En efecto, el hecho de liberalizar el comercio comunitario de pastas para luego abandonarlo en manos de los Estados miembros no sólo imposibilitaría que sus órganos legislativos concibiesen medidas que protejan adecuadamente los intereses de los fabricantes y de los consumidores. Una maniobra tan defectuosa sería peor: incitaría a los diferentes fabricantes, conscientes de poder contar con normas sobre designación y presentación inadecuadas, a conquistar nuevos mercados fabricando productos cada vez menos costosos pero siempre más equívocos en cuanto a su identidad y a su naturaleza.

Ante tal perspectiva, la única salida que me parece viable se indicó en la sentencia de 23 de febrero de 1988: la búsqueda de una solución corresponde «a la Comunidad y no a un Estado miembro». En otras palabras, si se propone aplicar la libre circulación de todas las pastas fabricadas en los diversos Estados evitando al propio tiempo los inconvenientes que he señalado, la Comunidad *deberá intervenir en primera persona* y deberá hacerlo con un instrumento que quizás no sea el más sencillo ni el más rápido, pero sí el más adaptado a nuestro objetivo y que el Tratado pone a su disposición: la directiva. Por otra parte, el propio Tribunal ha sugerido también adoptar una directiva precisamente en el sector de las pastas y para resolver problemas que no están muy alejados de los que ahora tratamos. Me remito a la sentencia dictada el 17 de diciembre de 1981 en los asuntos acumulados 197 a 200, 243, 245 y 247/80 (Ludwigshafener Walzmühle Erling KG y otros/Consejo y Comisión, Rec. 1981, p. 3211): «Sólo una armonización de las legislaciones nacionales —afirma el apartado 54— pondría remedio a la dificultad señalada.»

¿Qué contenido debería tener tal acto? Veamos cuál es la experiencia americana. En virtud de la Federal Food, Drug and Cosmetic Act, la Food and Drug Administration adoptó en 1964 una serie de disposiciones sobre «macaroni and noodle products». Tras disponer en la letra a) que los «Macaroni products [es decir, las pastas] are the class of food each of which is prepared by drying formed units of dough made from semolina, durum flour, farina, flour or any combination of two or more of these, with water and with or without one or more of these, with water and with or without one or more of the optional ingredients [...]», la sección 16.1 indica en las letras b), c) y d) las denominaciones y los criterios de identidad de determinadas formas típicas: «The name of each food for which a definition and standard of identity is prescribed —dispone la letra e)— is “Macaroni Product” or alternatively the name is “Macaroni”, “Spaghetti” or “Vermicelli”, as the case may be». Por último, las secciones 16.2 a 16.5 regulan, por este orden, los «Milk macaroni», los «Whole wheat macaroni», los «Wheat and soy macaroni» y los «Vegetable macaroni». Según la forma y la materia prima empleada en la fabricación, cada uno de estos productos llevará una denominación obligatoria como «Whole wheat spaghetti», «Wheat and soy spaghetti», «Spinach spaghetti», etc.

Se trata, claramente, de una normativa sumamente celosa de los intereses de los compradores y el legislador comunitario debería inspirarse en ella. Pero personalmente me sentiría satisfecho si se limitase a regular las denominaciones teniendo en cuenta, naturalmente, no sólo las condiciones en que se encuentran los diferentes mercados nacionales y las legislaciones que los regulan, sino también numerosos factores —política agraria, política comercial, protección de los consumidores y de los cultivadores de trigo

duro— que he tratado en las páginas anteriores. Me sentiría satisfecho con una solución de este tipo por numerosas razones, entre ellas, la posibilidad que ofrecería de determinar si una ley semejante a la Ley nº 580 es o no compatible con el artículo 30 del Tratado, sería, no la última, sino —en un ámbito como el nuestro— la primera.

17. En la actual situación, en efecto, a la cuestión planteada a este Tribunal por los Jueces *a quibus* no puede dársele una respuesta clara, o sólo lo es a los ojos de quien está dispuesto a convivir con una situación que es, en todo caso, insatisfactoria. Veamos cuáles son las consecuencias de las soluciones que se nos ofrecen. Declarar la compatibilidad comprometería de forma quizás definitiva la circulación de las pastas fabricadas legalmente en ocho de los doce Estados miembros y supondría, por ello, una amenaza para la solidez de uno de los pilares sobre las que descansa la construcción comunitaria. Por otra parte, una decisión de incompatibilidad: a) dejaría sin defensa adecuada no sólo al consumidor italiano de pastas de trigo duro, sino también al comprador comunitario de espaguetis elaborados de las más diversas formas; b) recompensaría y fomentaría la inercia del legislador de Bruselas, garantizando su pretensión de haber resuelto para siempre el problema mediante las disposiciones horizontales y generales de la Directiva 79/112; c) deterioraría de hecho, pero de forma irreparable, las condiciones sobre las que se basa la política comunitaria del trigo duro y el acuerdo entre la CEE y Estados Unidos sobre la producción y el comercio de las pastas preparadas con dicho cereal.

¿Qué puede, entonces, hacerse? La línea de conducta que me parece preferible consiste concretamente en un compromiso y, a semejanza de la famosa resolución de 29 de mayo de 1974 del Tribunal Constitucional

alemán, se basa en un adverbio temporal: «entretanto». Parte de una consideración evidente: si en veinte años las pastas de trigo duro exportadas de Italia hacia el norte de la Comunidad han pasado de 102 000 a 1 680 000 quintales anuales, no puede negarse que, pudiendo elegir entre pastas de naturaleza y composición diferentes, los consumidores belgas, luxemburgueses, neerlandeses, alemanes y después los británicos, irlandeses y daneses, se han inclinado cada vez más hacia este tipo de alimento. Es, pues, sobre todo a ellos a quienes debemos garantizar, por repetir una vez más los términos de la sentencia sobre la cerveza, «un sistema de información [que puede] funcionar a la perfección». Ahora bien, manteniendo, pero únicamente con carácter provisional, la actual situación del mercado, permitiremos a los compradores norteamericanos continuar eligiendo las pastas que prefieren, mientras que los italianos, griegos y franceses no correremos el riesgo, debido a la información imprecisa e insuficiente proporcionada por la etiqueta de los productos importados, de realizar compras no conformes a nuestras preferencias.

«Last but not least», el hecho de conservar el *statu quo* jurídico y económico asegurará el mantenimiento de las condiciones en función de las cuales el Consejo decidió modificar su política en el sector de los cereales y pudo concluir con Estados Unidos un acuerdo comercial que protege las pastas de trigo duro. «Not least», repito. En efecto, recordemos que, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 39 del Tratado CEE, «en la elaboración de la política agraria común [...] se deberán tener en cuenta: [...] b) la necesidad de efectuar *gradualmente* las oportunas adaptaciones; c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector *estrechamente* vinculado al conjunto de la economía» (la cursiva es mía). Y no debe olvidarse que dicha obligación vincula tanto al juez como al legislador.

18. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo que se responda en los siguientes términos a las cuestiones planteadas por los Pretori di Bolzano y di Milano mediante resoluciones de 31 de octubre de 1985 y 19 de marzo de 1986:

«Entre tanto la Comunidad no haya adoptado una normativa referente a la producción y/o a la designación de las pastas alimenticias que tenga en cuenta, en particular, la exigencia de la protección de los intereses de los consumidores, el artículo 30 del Tratado CEE no será un obstáculo para la aplicación de la legislación de un Estado miembro que imponga la obligación de utilizar exclusivamente trigo duro para la fabricación de pastas alimenticias destinadas a ser comercializadas en dicho Estado.»