

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. MARCO DARMON

presentadas el 5 de marzo de 1991 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Las cuestiones prejudiciales que han sido planteadas a este Tribunal de Justicia por el *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* le invitan a confrontar las exigencias de la libre circulación de mercancías, tal como son reconocidas por el Tratado CEE, con las necesidades de armonización de las legislaciones nacionales, particularmente en materia de etiquetado.

2. Los hechos son simples. La sociedad alemana *Denkavit Futtermittel GmbH* (en lo sucesivo, «*Denkavit*»), se dedica fundamentalmente a la importación y venta en el mercado alemán de piensos compuestos procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad, sobre todo de los Países Bajos. Tenía intención de importar de este último Estado piensos sin cumplir la obligación, establecida por el apartado 2 del artículo 13 del quinto Reglamento alemán por el que se modifica el *Futtermittelverordnung*,¹ de indicar el porcentaje de todos los ingredientes empleados (declaración llamada «*detaillada*»). Al parecer, el Reino de los Países Bajos no exige mencionar los ingredientes de los piensos compuestos.² El Land *Baden-Württemberg* se negó a admitir la comercialización de estos productos. *Denkavit* alegó ante el *Verwaltungsgericht Stuttgart* que el citado apartado 2 del artículo 13 era con-

trario a la Directiva 79/373/CEE.³ Dicho órgano jurisdiccional estimó esta pretensión.

3. El *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg*, al que se le había sometido el asunto en apelación, señaló que la normativa alemana aplicable al litigio había sido modificada. En efecto, desde el sexto Reglamento modificatorio del *Futtermittelverordnung* de 22 de junio de 1988,⁴ el apartado 2 del artículo 13 de dicho texto obliga a la indicación de los ingredientes utilizados en orden de importancia ponderal decreciente (declaración llamada «*simplificada*»). *Denkavit* afirmó ante este órgano jurisdiccional que la nueva versión del apartado 2 del artículo 13 también era contraria a lo establecido en la Directiva 79/373 y, al menos, a lo dispuesto en el artículo 30 del Tratado CEE.

4. Por lo tanto, el tribunal *a quo* planteó ante este Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales que se refieren, la primera, a la interpretación de las disposiciones aplicables de la Directiva 79/373; la segunda, a la compatibilidad de este texto con el artículo 30 del Tratado CEE y, por último, a su justificación, en su caso, al amparo del artículo 36.

5. Voy a examinarlas separadamente.

* Lengua original: francés.

1 — Reglamento de 2 de enero de 1987 (BGBl. I, pp. 94 y 423).

2 — Observaciones de *Denkavit*, p. 5 de la traducción francesa.

3 — Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la comercialización de los piensos compuestos (DO L 86, p. 30; EE 03/16, p. 75), modificada en primer lugar por la Directiva 86/354/CEE del Consejo, de 21 de julio de 1986 (DO L 212, p. 27). Estas modificaciones no tienen relevancia en el presente asunto.

4 — BGBl. I, p. 869.

6. La primera cuestión se refiere al artículo 5 de la Directiva 79/373. Conforme al apartado 4 de este artículo: «Los Estados miembros podrán disponer que se indiquen todas o parte de las declaraciones que se citan a continuación: [...] b) los ingredientes». A tenor del apartado 7 del mismo artículo: «En la medida en que se faciliten las indicaciones relativas a los ingredientes deberán citarse todos los ingredientes empleados, bien indicando su contenido, bien en orden de importancia ponderal decreciente en el pienso compuesto». El tribunal *a quo* pregunta fundamentalmente si estas disposiciones constituyen o no una cláusula de «bloqueo de la situación» (standstill) que únicamente permitiría a los Estados miembros mantener la obligación de indicar los ingredientes si su Derecho nacional había establecido ya una obligación semejante a la entrada en vigor de la Directiva. Al parecer, en Derecho alemán hubo un período, desde el 1 de julio de 1976 al 1 de octubre de 1985, durante el que no se exigía la indicación de los ingredientes.⁵

7. Las observaciones presentadas ante este Tribunal de Justicia por las distintas partes interesadas son bastante divergentes respecto a la respuesta que proceda dar a esta primera cuestión. El Consejo,⁶ el Land Baden-Württemberg y el Gobierno italiano opinan que las disposiciones claras e inequívocas del artículo 5 de la citada Directiva no limitan en forma alguna la facultad de los Estados miembros de establecer en su Derecho interno la obligación de indicar los ingredientes en orden de importancia ponderal decreciente, aunque esta obligación no existiera en su ordenamiento jurídico en la fecha de entrada en vigor de la Directiva. Por el contrario, Denkavit y la Comisión afirman que los objetivos, la sistemática y la motivación de la Directiva y, en concreto,

su quinto considerando obligan a interpretar su artículo 5 en el sentido de que establece una obligación de «bloquear la situación».

8. Antes de abordar esta problemática, conviene recordar que la Directiva de que se discute forma parte de un proceso de armonización de las legislaciones nacionales destinado a garantizar progresivamente la libre circulación en la Comunidad de piensos compuestos. No puede considerarse que constituye la culminación de este proceso. Efectivamente, por una parte su artículo 5 permite a los Estados miembros establecer o no menciones suplementarias obligatorias y, por otra parte, su artículo 15 dispone expresamente: «La Comisión, en función de la experiencia adquirida, remitirá al Consejo a más tardar tres años después de la notificación de la presente Directiva, propuestas de modificación de la misma para lograr la libre circulación de los piensos compuestos y eliminar determinadas disparidades, en particular en lo que se refiere al empleo de los ingredientes y en materia de etiquetado. El Consejo decidirá sobre dichas propuestas a más tardar cinco años después de la notificación de la presente Directiva». Ello equivale a reconocer el carácter incompleto de la armonización que pretendía alcanzar. No pudo efectuarse el siguiente paso hasta la adopción de la Directiva 90/44/CEE,⁷ cuyos considerandos segundo y tercero declaran: «[...] que, con arreglo a la actual legislación comunitaria, los Estados miembros pueden, en determinados casos, establecer excepciones a las normas comunitarias, en particular por lo que se refiere al etiquetado y a la selección de los ingredientes; [...] que es conveniente, con vistas a la plena realización del mercado interior, suprimir todas las excepciones de carácter nacional que puedan seguir obstaculizando la libre circula-

5 — Denkavit, observaciones escritas, p. 7 de la traducción francesa.

6 — Observaciones escritas, apartado 12.

7 — Directiva del Consejo de 22 de enero de 1990 por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos (DO L 27, p. 35).

ción de los piensos compuestos, o que creen condiciones desiguales de competencia». Así, el nuevo artículo 5 de la Directiva 79/373, en su nueva redacción por la Directiva 90/44, *obliga* a los Estados miembros a exigir⁸ la indicación de los ingredientes en el orden decreciente de su importancia ponderal.⁹ A falta de esta mención los productos no podrán comercializarse.¹⁰

9. Por tanto, há de señalarse que los dos rasgos esenciales de la Directiva 79/373, teniendo en cuenta su lugar en el proceso de armonización, son su carácter *parcial y temporal*.

10. Por consiguiente, ha de examinarse si sus objetivos, su sistemática general o la motivación que presidieron su adopción conducen a interpretar su artículo 5 en el sentido de que establece una obligación de «bloquear la situación», teniendo en cuenta —cosa que no discuten las partes interesadas— que la lectura de este artículo 5 prueba que semejante obligación no puede deducirse *únicamente de su texto*.

11. Los objetivos de la Directiva, tal y como se muestran especialmente en los considerandos tercero y décimo, son la protección de la salud de las personas y de los animales y la consecución —gradual, como acabo de señalar— de la libre circulación en la Comunidad de los piensos compuestos.

12. Ahora bien, si se lee bien el quinto considerando, citado por Denkavit y por la Co-

misión, no tiene el sentido que éstas pretenden darle. En él se dice: «[...] que, en tanto no se adopten disposiciones complementarias, resulta necesario, teniendo en cuenta las prácticas existentes en determinados Estados miembros, prever, provisionalmente, la posibilidad de requerir a nivel nacional una declaración más completa de la composición de los piensos, en lo que se refiere a los constituyentes analíticos y a los ingredientes empleados; que, sin embargo, dichas declaraciones únicamente podrán exigirse cuando estén previstas por la presente Directiva». Este texto no establece un vínculo necesario entre «las prácticas existentes en determinados Estados miembros» y la posibilidad de exigir una declaración sobre la composición de los alimentos. Declara simplemente que determinados Estados exigen esta declaración y otros no, y deduce de ello la consecuencia de que, en esa situación, es preciso dejar a la libre elección de los Estados miembros la decisión de imponer tal obligación o no. Por último, la palabra «provisionalmente» puede significar tanto que la posibilidad de establecer en Derecho interno tal exigencia será derogada posteriormente o, por el contrario, que ello dejará de ser una facultad para pasar a ser una obligación.

13. El sistema general de la Directiva 79/373 también aboga por rechazar la tesis presentada por Denkavit y la Comisión. El artículo 8 del texto comunitario establece: «Los Estados miembros estarán autorizados siempre que sus disposiciones nacionales lo prevean en el momento de la adopción de la presente Directiva, a limitar la comercialización de los piensos compuestos a los que:

8 — Con excepción de los piensos compuestos destinados a animales de compañía que no sean ni perros ni gatos para los cuales la declaración es facultativa [letra g) del apartado 3 y letra d) del apartado 1 del artículo 5].

9 — Letra a) del apartado 2 del nuevo artículo 5 *quater* de la Directiva 79/373.

10 — Nuevo apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 79/373.

— se obtengan a partir de determinados ingredientes,

o

caso al principio de interpretación conforme al Tratado.

— estén exentos de determinados ingredientes».

16. En efecto, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia,

Aparte de que este artículo muestra claramente cómo se redacta una cláusula de «bloqueo de la situación», permite comprender el sistema general de la Directiva. Respecto a los ingredientes que pueden emplearse, la protección de la salud de personas y animales permite excluir la comercialización de algunos piensos compuestos, medida más restrictiva de los intercambios que una obligación de etiquetado, pero que se compensa con la existencia de una cláusula de «bloqueo de la situación». Por el contrario, teniendo en cuenta las exigencias en materia de etiquetado que, por su naturaleza, tienen un efecto menos restrictivo sobre los intercambios, no es necesario establecer semejante cláusula.

«cuando un texto de Derecho comunitario derivado sea susceptible de más de una interpretación, procede preferir entre ellas la que entienda la disposición de acuerdo con el Tratado y no aquélla que lleve a un resultado incompatible con el mismo»¹¹ (*traducción provisional*).

17. No obstante, considero que el tenor del artículo 5 de la Directiva 79/373 no es «susceptible de más de una interpretación». La propia Comisión reconoce que la existencia de una cláusula de «bloqueo de la situación» no puede deducirse *únicamente del tenor* de esta disposición. Por consiguiente, no considero que haya de aplicarse en el presente asunto la citada doctrina jurisprudencial.

14. Además, admitir aquí la existencia de una cláusula de «bloqueo de la situación» conduciría a un resultado absurdo. Desde la entrada en vigor de la Directiva 79/373, le estaría prohibido a la República Federal de Alemania establecer dicha obligación, mientras que, a partir de la fecha establecida por la Directiva 90/44, estaría obligada a establecerla en su Derecho interno.

18. Todos estos datos me conducen a proponer a este Tribunal que responda a la primera cuestión en el sentido de que los apartados 4 y 7 del artículo 5 de la Directiva 79/373 no se oponen a que un Estado miembro establezca en su legislación nacional la obligación de indicar los ingredientes empleados en la fabricación de los piensos compuestos, en orden de importancia ponderal decreciente.

15. La Comisión considera, por último, que no ha de excluirse que el endurecimiento mediante una Directiva del Consejo de las disparidades existentes entre las legislaciones nacionales constituya un motivo de invalidez. También propone interpretar la Directiva como si estableciera una obligación de «bloquear la situación», con objeto de hacer el texto comunitario necesariamente compatible con el artículo 30, recurriendo en su

19. Examinaré simultáneamente las cuestiones segunda y tercera por cuanto la primera

¹¹ — Sentencia de 13 de diciembre de 1983, Comisión/Consejo (218/82, Rec. p. 4063), apartado 15; véanse también las sentencias de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613), y de 28 de marzo de 1979, Rivoira (179/78, Rec. p. 1147).

se refiere al artículo 30 del Tratado CEE y la segunda al artículo 36, siendo evidente la vinculación entre estos dos artículos.

20. Examinaré en primer lugar la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia sobre los casos en que las necesidades de armonización contrastaban con las exigencias de la libre circulación de mercancías.

21. En primer lugar, es innegable:

«La prohibición de restricciones cuantitativas así como de medidas de efecto equivalente se aplica [...] no sólo a medidas nacionales, sino también a medidas que emanen de las Instituciones comunitarias»¹² (*traducción provisional*).

22. ¿Significa esto que las normas de la libre circulación de mercancías, tal como se interpretan respecto a las medidas nacionales, deben aplicarse conforme a normas idénticas respecto a las directivas de armonización adoptadas por el Consejo? No lo creo así.

23. En la sentencia de este Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1973,¹³ asunto en el que se discutía la compatibilidad de los montantes compensatorios monetarios con los artículos 8, 9, 12 y 13 del Tratado, el Tribunal declaró que, aunque los montantes compensatorios monetarios dieran lugar a una compartimentación del mercado, pretendían evitar las perturbaciones en los intercambios debidas a la variación de los tipos de cambio; que, además, las distorsiones

del tráfico debidas a causas monetarias eran más perjudiciales para el interés común; que estos montantes trataban de garantizar el mantenimiento de corrientes de intercambios normales en circunstancias excepcionales y provisionales resultantes de la situación monetaria y, por último, que estas medidas no eran decididas unilateralmente por los Estados miembros y tenían por objeto evitar la desorganización del sistema de intervención establecido por la normativa comunitaria.¹⁴

24. El Tribunal parece haber tenido en cuenta especialmente el *carácter temporal y uniforme*¹⁵ de la medida, sus objetivos y el *interés general* de la Comunidad, criterio a propósito del cual el Tribunal procedió a un «balancing test» entre los inconvenientes de los montantes compensatorios monetarios y las ventajas que se esperaba obtener de su establecimiento.

25. En la sentencia Bauhuis,¹⁶ el Tribunal de Justicia examinó la compatibilidad de la Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964,¹⁷ por la que se armonizaban las medidas de control sanitario sobre ciertos animales, a la luz del principio de la libre circulación de mercancías, y declaró:

«La organización de estos controles fue [...] considerada obligatoria para el Estado miembro exportador y ello con vistas a convertir en superfluos los controles en la frontera organizados de forma unilateral por el Estado miembro importador.»¹⁸

14 — Apartado 20.

15 — Para otra aplicación de este criterio, véase la sentencia de 5 de octubre de 1977, *Tedeschi* (5/77, Rec. p. 1555), apartados 51 a 57.

16 — Sentencia de 25 de enero de 1977 (46/76, Rec. p. 5).

17 — Directiva relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina (DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77).

18 — Apartado 27.

12 — Sentencia de 17 de mayo de 1984, *Denkavit Nederland* (15/83, Rec. p. 2171), apartado 15, donde se había invocado el artículo 34 del Tratado CEE; véase asimismo la sentencia de 20 de abril de 1978, *SARL Les fils de Henri Ramel* (asuntos acumulados 80/77 y 81/77, Rec. p. 927), apartado 35.

13 — *Rewe-Zentrale* (10/73, Rec. p. 1175).

Además:

«Estas medidas no son impuestas de forma unilateral por cada Estado miembro, sino convertidas en obligatorias y uniformes para la totalidad de los productos de que se trata.»¹⁹

Y:

«No son dictadas por cada Estado miembro [...], sino por el Consejo en interés general de la Comunidad.»²⁰

Para llegar a la conclusión:

«No deberían, por tanto, considerarse como medidas unilaterales obstaculizadoras de los intercambios, sino más bien como operaciones destinadas a favorecer la libre circulación de mercancías, principalmente neutralizando los obstáculos que para esta libre circulación pudieran resultar de las medidas de control sanitario tomadas de conformidad con el artículo 36»²¹ (*traducción provisional*).

26. En este asunto el Tribunal también tuvo en cuenta el carácter uniforme de la medida,²² sus objetivos y el interés general de la Comunidad.²³

19 — Apartado 28.

20 — Apartado 29.

21 — Apartado 30.

22 — A este respecto, véase la sentencia de 8 de noviembre de 1979, *Denkavit Futtermittel* (251/78, Rec. p. 3369), apartado 11, de la que se deduce que la misma medida se apreciará de manera distinta según se haya impuesto unilateralmente o resulte de una directiva de armonización.

23 — Esta doctrina jurisprudencial se ha aplicado, *mutatis mutandis*, a los gastos de los controles establecidos por el convenio internacional de las Naciones Unidas para la protección de las plantas, de 6 de diciembre de 1951; sentencia de 12 de julio de 1977, *Comisión/Paises Bajos* (89/76, Rec. p. 1355).

27. Por último, en una sentencia más reciente,²⁴ este Tribunal de Justicia tuvo que examinar la conformidad con el artículo 30 de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976,²⁵ que armonizaba parcialmente las medidas de protección contra los organismos nocivos para los vegetales.

28. Después de haber recordado que las Instituciones comunitarias están obligadas a respetar la libertad de intercambios intracomunitarios, este Tribunal de Justicia declaró:

«Procede declarar que la Directiva de que se trata no está destinada en absoluto a obstaculizar estos intercambios. Por el contrario, pretende suprimir *progresivamente* las medidas adoptadas unilateralmente por los Estados miembros y que, en otro tiempo, estuvieron justificadas por el artículo 36 del Tratado [...] Al mismo tiempo la Directiva pretende reforzar, en interés general de la Comunidad, la protección de la producción agrícola contra los daños importantes que pueden causar los organismos nocivos»²⁶ (*traducción provisional*).

Añadiendo:

«En el marco de semejante ejercicio de las facultades conferidas a las Instituciones comunitarias por los artículos 43 y 100 del Tratado, hay que reconocer necesariamente a estas Instituciones un margen de apreciación, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de *proceder a una armonización únicamente por etapas y no exigir más que una supresión progresiva* de las medidas unilaterales adoptadas por los Estados miembros»

24 — Sentencia de 29 de febrero de 1984, *Rewe-Zentrale* (37/83, Rec. p. 1229).

25 — Directiva relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales (DO L 26, p. 20; EE 3/11, p. 121).

26 — Apartado 19, el subrayado es mío.

bros. Habida cuenta de las especiales características de la materia, tal como se exponen en los citados considerandos de la Directiva, y del carácter muy parcial de la armonización efectuada hasta el presente, no se ha probado que el Consejo haya sobrepasado los límites de su facultad de apreciación al permitir, mediante la disposición controvertida, controles por muestreo hasta de un tercio de los envíos»²⁷ (traducción provisional).

29. Al lado de los criterios que ya he mencionado, el Tribunal de Justicia también tuvo en cuenta en esta decisión el carácter parcial de la armonización de que se trataba. No obstante, puede señalarse que este criterio es, de alguna forma, una formulación diferente del basado en el carácter temporal de la medida, criterio que el Tribunal utilizó respecto a los montantes compensatorios monetarios.²⁸

30. Por otra parte, algunos autores opinan que, aunque las Instituciones comunitarias deban respetar el principio de la libre circulación de mercancías, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia les reconoce un margen de apreciación mayor que el de los Estados miembros.²⁹ Por otra parte puede señalarse que aunque este Tribunal no tenga nunca en cuenta los objetivos de un régimen nacional para examinar su compatibilidad con las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, sin embargo, sí los tiene especialmente presentes cuando

lo que se discute es una medida comunitaria.³⁰

31. No obstante, aunque considero que el régimen del artículo 30 respecto a las medidas comunitarias de armonización no puede obedecer obligatoriamente a las mismas normas que las que rigen la jurisprudencia de este Tribunal respecto a las medidas nacionales, no es menos cierto que no pueden armonizarse los incumplimientos y que la medida que ha llegado a ser obligatoria en todos los Estados miembros o cuya obligatoriedad se ha dejado temporalmente a la apreciación de dichos Estados debe estar justificada por uno de los objetivos del artículo 36 o por las exigencias imperativas de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia llamada «Cassis de Dijon».³¹ En efecto, aunque en las sentencias Rewe-Zentrale³² y Bauhuis³³ el Tribunal de Justicia sólo se refirió al hecho de que la medida de armonización controvertida estaba destinada a favorecer la libre circulación de mercancías, ello se debe obviamente a que esta medida se oponía a la prohibición de exacciones de efecto equivalente, prohibición establecida por los artículos 9 y 12 del Tratado, que no contienen disposiciones similares a las del artículo 36 o a las que dedujo la sentencia «Cassis de Dijon» del artículo 30. Por el contrario, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1984, Rewe-Zentrale, el Tribunal tuvo buen cuidado en declarar que las medidas de control mantenidas provisionalmente por la Directiva 77/93 estaban justificadas por el artículo 36 del Tratado.³⁴

30 — Al lado de los criterios que acabo de citar, la doctrina añade la observancia del principio de proporcionalidad (Oliver, P., *op. cit.*, 4-16, p. 51; Curral, J., *op. cit.*, p. 194), la igualdad de trato entre los Estados miembros (Curral, J., *op. cit.*, p. 194); algunos opinan que la carga de la prueba debe invertirse en beneficio de las medidas comunitarias, que se presumirán compatibles, mientras que las medidas nacionales que creen obstáculos a los intercambios comunitarios se presumirán injustificadas (Oliver, P., *op. cit.*, 4-17, p. 51).

31 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentrale (120/78, Rec. p. 649).

32 — 10/73, antes citada.

33 — 46/76, antes citada.

34 — 37/83, antes citada, apartado 19.

27 — Apartado 20, el subrayado es mío.

28 — En el mismo sentido, véase Curral, J.: «Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization», *Yearbook of European Law*, 1984, pp. 169 y ss., especialmente p. 195.

29 — Oliver, P.: *Free Movement of Goods in the EEC*, 2. edición, 1988, 4-13, p. 46.

32. En sus conclusiones presentadas en el asunto De Peijper,³⁵ el Abogado General Sr. Mayras declaró a este respecto:

«La competencia residual, importante por otra parte, dejada a los Estados miembros por el artículo 36 en materia de salud pública, no puede ampliarse por medio de Directivas adoptadas con miras a la aproximación de las legislaciones (artículo 100). Las directivas adoptadas con arreglo a este artículo sólo pueden [...] coordinar las medidas existentes en los Estados miembros; no pueden limitar el alcance del artículo 36»³⁶ (*traducción provisional*).

33. Por consiguiente, las cuestiones planteadas por el tribunal *a quo* jurisdiccional nacional se refieren de hecho a dos problemas. Por una parte, la exigencia de mencionar los ingredientes en la etiqueta de los piensos compuestos ¿está justificada, al amparo del artículo 36 o por exigencias imperativas? Por otra parte, la opción ofrecida a los Estados miembros de mantener o establecer tal exigencia, dejando de esta forma subsistir disparidades de legislación, ¿es conforme al artículo 30? Conviene examinar sucesivamente estos dos puntos.

34. En primer lugar, es indiscutible que la obligación de hacer figurar determinadas menciones en un producto puede hacer más difícil su comercialización en algunos Estados miembros en la medida en que impone eventualmente al fabricante o al importador modificar la presentación del producto y, por consiguiente, tiene un efecto restrictivo de los intercambios intracomunitarios. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es muy clara al respecto.³⁷

35. En segundo lugar, es evidente que la medida de que se trata es indistintamente aplicable a los productos nacionales y a los importados.

36. Procede por tanto, en tercer lugar, examinar si esta obligación de indicar los ingredientes que entran en la composición de los piensos compuestos puede estar justificada por uno de los objetivos contemplados en el artículo 36 o por exigencias imperativas.

37. En una sentencia de 3 de octubre de 1985,³⁸ el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 79/373 se inscribía

«en el contexto de la política agraria común y en el de la armonización de las legislaciones que pudieran tener una incidencia directa sobre el funcionamiento del mercado común»

y que tenía por objeto

«contribuir específicamente en el sector de que se trata a conseguir la libre circulación de mercancías»³⁹ (*traducción provisional*).

38. En una sentencia anterior en pocos meses⁴⁰ y que también se refería a la Directiva 79/373, este Tribunal de Justicia declaró que dicha Directiva no tenía

«por objeto regular el control sanitario de los piensos compuestos»⁴¹

35 — 104/75, antes citado.

36 — P. 653.

37 — Sentencias de 16 de diciembre de 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3889), apartados 8 a 10, y de 17 de marzo de 1983, De Kikvorsch (94/82, Rec. p. 947), apartado 10.

38 — Comisión/Alemania (28/84, Rec. p. 3097).

39 — Apartado 11.

40 — Sentencia de 27 de marzo de 1985, Denkavit Futtermittel (73/84, Rec. p. 1013).

41 — Apartado 12.

y que esta tarea aún correspondía a los Estados miembros. En efecto, el Tribunal recordó el artículo 3 del texto de que se trata, a cuyo tenor:

«Los Estados miembros dispondrán que únicamente puedan comercializarse los piensos compuestos cuando sean sanos, cabales y de calidad comercial. Los Estados miembros dispondrán que los piensos compuestos no deberán suponer ningún peligro para la salud animal ni para la salud humana y no podrán presentarse o comercializarse de forma que puedan inducir a error.»

Para deducir de él:

«Este artículo se limita [...] a imponer a los Estados miembros la obligación general de adoptar todas las medidas necesarias, [...] con objeto de imponer la observancia de ciertas normas de calidad, de garantizar el control sanitario de los piensos y de garantizar la lealtad de las transacciones, con independencia de cuál sea el origen de las normas aplicables»⁴² (traducción provisional).

39. De este modo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los objetivos de la Directiva 79/373 participaban a la vez de la exigencia de la lealtad de las transacciones comerciales y de la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales contemplada en el artículo 36 del Tratado CEE.

40. No obstante, parece que la medida particular consistente en la obligación de indicar los ingredientes responde esencialmente a la necesidad de garantizar la lealtad de las transacciones comerciales y la protección del consumidor. En efecto, puede pensarse

que la obligación de indicar los ingredientes permite al usuario saber cuáles son las sustancias (especialmente cereales, carnes y hortalizas) que entran en la composición del producto y tenerlas en cuenta en la alimentación de sus animales. A este respecto Denkavit se remite indebidamente a la sentencia Provide.⁴³ En este asunto la Directiva de que se trataba *no permitía* la indicación de los ingredientes en relación con los productos cosméticos. A este propósito, el Tribunal de Justicia declaró simplemente que la exigencia de tal mención «podría obstaculizar los intercambios dentro de la Comunidad precisamente a través de la obligación de modificar los requisitos que deben reunir los productos para que puedan ser legalmente comercializados en determinados Estados miembros». ⁴⁴ Como acabo de señalar, es indiscutible que una obligación de indicar algunas menciones sobre el producto tiene un efecto restrictivo sobre los intercambios comunitarios. Sin embargo, la sentencia Provide nunca pretendió declarar que cualquier obligación en materia de etiquetado sólo puede justificarse por exigencias imperativas o por los objetivos contemplados en el artículo 36 del Tratado.

41. Denkavit indica, por otra parte, las razones de hecho en las que parece basar su hostilidad hacia la medida de que se trata. Habiéndose especializado en los piensos para animales jóvenes, más sensibles que otros a las enfermedades, asegura haber invertido sumas considerables para la puesta a punto de estos alimentos, al término de una investigación científica muy costosa. De este modo, la obligación de indicar los ingredientes sería contraria al secreto de los negocios. No obstante, en la exégesis que efectúa de la Directiva 90/44, Denkavit precisa que el nuevo artículo 5 *quater* permite en su apartado 3 sustituir la indicación de los ingredientes por la de «categorías que agru-

43 — Sentencia de 23 de noviembre de 1989 (C-150/88, Rec. p. 3891).

44 — Apartado 18.

42 — Apartado 12, el subrayado es mío.

pen a varios ingredientes» lo cual, en su opinión, salvaguarda la propiedad industrial y comercial.⁴⁵ No obstante, olvida que, en el apartado 7 de su artículo 5, la Directiva 79/373 autoriza a los Estados miembros a «reagrupar los ingredientes por categorías o mantener las categorías existentes y admitir que la indicación de los ingredientes se sustituya por la de las categorías». Por consiguiente, la alegación formulada carece de oportunidad.

42. Por último, es preciso reconocer a las Instituciones comunitarias, cuando proceden a armonizaciones de las legislaciones nacionales que se hayan hecho necesarias para conseguir el establecimiento del mercado interior y fundamentalmente la libre circulación de mercancías, una amplia facultad de apreciación⁴⁶ en la elección de las medidas que permitan garantizar la defensa de los objetivos contemplados en el artículo 36 o las exigencias imperativas, sin perjuicio evidentemente, de la observancia del principio de proporcionalidad. Señalaré, además, que el apartado 3 del artículo 100 A del Tratado, introducido por el Acta Única Europea, obliga a la Comisión a basarse, en sus propuestas relativas, entre otras cosas, a la protección de los consumidores, en un «nivel de protección elevado». Por tanto, las Instituciones comunitarias pueden considerar legítimamente que la indicación de los ingredientes de los productos cosméticos debe estar prohibida, por cuanto no permite realmente a los usuarios apreciar los efectos del producto y que, por el contrario, semejante indicación es útil en el caso de los piensos compuestos, respecto a los cuales el ganadero sí está en condiciones de apreciar el interés del producto para su explotación.

43. Para terminar sobre este punto señalaré que la medida de que se trata parece estar entre las justificadas desde el punto de vista de las exigencias imperativas de la lealtad de las transacciones comerciales y de la protección del consumidor.

44. Examinaré a continuación la compatibilidad de la Directiva 79/373 con el artículo 30 en lo que esta Directiva, según afirma el demandante, ha «agravado» las disparidades de las legislaciones nacionales. Indudablemente esta dificultad ofrece, en el presente asunto, una solución más sencilla.

45. En primer lugar y como acaba de comprobarse, las medidas de armonización están justificadas en concepto de exigencias imperativas. A falta de armonización, estas medidas también habrían estado justificadas si hubieran sido obra de un legislador nacional. Por consiguiente, aunque la Directiva deje subsistentes disparidades de legislación y permita a determinados Estados miembros, cuyo Derecho interno no conocía esta obligación, establecerla, no es menos cierto que, para reproducir las mismas palabras empleadas en la jurisprudencia de este Tribunal:

«Los obstáculos a la circulación intracomunitaria que sean consecuencia [de estas disparidades] [...] deben aceptarse en la medida en que estos preceptos puedan ser reconocidos como necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, [...] a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores»⁴⁷ (*traducción provisional*).

45 — Que, recordémoslo, también se contempla en el artículo 36 del Tratado.

46 — Asuntos 10/73, 46/76 y 37/83, antes citados.

47 — 120/78, antes citada, apartado 8.

46. En segundo lugar, puede discutirse seriamente que la Directiva de que se trata haya producido el efecto de «agravar» las disparidades de las legislaciones. En efecto, el apartado 4 de su artículo 5 proporciona una *lista limitativa* de las menciones que los Estados miembros pueden imponer, aparte de las exigidas obligatoriamente por el apartado 1 del mismo artículo. Por consiguiente, la armonización se ha referido esencialmente al *número* y a la *naturaleza de las menciones*, cuyo principio mismo de obligatoriedad se deja temporalmente a la apreciación de los Estados miembros. De hecho, el operador económico conoce, desde ese momento, todas las menciones que pueden exigirse por uno u otro Estado miembro y, por tanto, si opta por hacerlas figurar todas en sus productos, puede asegurarse de que éstos podrán circular libremente en toda la Comunidad. Ni siquiera está obligado a proceder a una molesta investigación de las obligaciones establecidas por los Derechos de los distintos Estados miembros y ya no se encuentra a merced de una modificación de estas legislaciones. El carácter limitativo de las menciones autorizadas le permite adoptar, con toda seguridad, las medidas de presentación de sus productos que sean oportunas. En este sentido, la Directiva 79/373 fa-

vorece claramente la libre circulación de mercancías.

47. Por último, el hecho de que esta armonización parcial sea, evidentemente, menos satisfactoria para la creación de un mercado interior que una medida de armonización total del tipo de la realizada por la Directiva 90/44 está justificado, según la sentencia Rewe-Zentrale,⁴⁸ por la posibilidad reconocida a las Instituciones comunitarias

«de proceder a una armonización únicamente por etapas y no exigir más que una supresión meramente progresiva»⁴⁹ (*traducción provisional*)

de las disparidades en las legislaciones.

48. Por consiguiente, el examen de las cuestiones prejudiciales segunda y tercera no muestra elementos que permitan poner en duda la validez del artículo 5 de la Directiva 79/373. Propongo responder en este sentido al tribunal *a quo*.

49. Como conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que declare lo siguiente:

«1) Lo dispuesto en los apartados 4 y 7 del artículo 5 de la Directiva 79/373/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la comercialización de los piensos compuestos, debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro, incluso si sus disposiciones nacionales no lo prevenían así en el momento de la adopción de la Directiva, establecer en su Derecho interno la obligación de indicar todas o algunas de las menciones recogidas en el apartado 4 del artículo 5.

2) El examen de estas disposiciones no ha mostrado ningún elemento que permita poner en duda su validez.»

48 — 37/83, antes citada.

49 — Apartado 20.