

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PAOLO MENGOZZI

presentadas el 16 de septiembre de 2010<sup>1</sup>

### I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial ha sido planteada por el *Symvoulio tis Epikrateias* (Consejo de Estado griego) y se refiere a la apreciación de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una legislación nacional que divide el territorio de producción de las uvas pasas de Corinto en diferentes zonas, establece una prohibición de circulación de la uva pasa entre algunas de dichas zonas y ofrece una relación exhaustiva de los puertos por los que las uvas pasas deberán exportarse.

3. Por su parte, el artículo 30 CE dispone que «las disposiciones de los artículos 28 y 29 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros».

### II. Marco jurídico

#### A. Derecho de la Unión

##### 1. Derecho primario

2. El artículo 29 CE establece que «quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente».

4. El artículo 32 CE, apartado 1, establece que «el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos».

5. El apartado 2 de dicho artículo indica que «salvo disposición en contrario de los artículos 33 a 38, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del

1 — Lengua original: francés.

mercado común serán aplicables a los productos agrícolas».

6. En virtud del artículo 32 CE, apartado 3, los productos agrícolas figuran en la lista del anexo I CE, que indica, en el capítulo 8, «Frutos comestibles; cortezas de agrios y de melones».

7. El artículo 34 CE, apartados 1 y 2, establece:

«1. Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 33, se crea una organización común de los mercados agrícolas.

Según los productos, esta organización adoptará una de las formas siguientes:

a) normas comunes sobre la competencia;

b) una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado;

c) una organización europea del mercado.

2. La organización común establecida bajo una de las formas indicadas en el apartado 1 podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 33, en particular, la regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de los diversos productos, sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

La organización común deberá limitarse a conseguir los objetivos enunciados en el artículo 33 y deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad.

Cualquier política común de precios deberá basarse en criterios comunes y en métodos uniformes de cálculo.»

2. Derecho derivado aplicable a la producción de uvas pasas de Corinto en la época del litigio principal

8. El Reglamento (CE) n° 2201/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (en lo sucesivo,

«Reglamento n° 2201/96»),<sup>2</sup> dispone en su artículo 1 que la organización común que establece regulará, entre otros productos, las uvas pasas (código NC 0803 20).

– uva pasa de Zante) como DOP con arreglo al Reglamento (CE) n° 510/2006.<sup>5</sup>

### 3. Derecho derivado relativo a las denominaciones de origen protegidas

9. El Reglamento (CE) n° 1549/98 de la Comisión, de 17 de julio de 1998, que completa el anexo del Reglamento (CE) n° 1107/96 relativo al registro de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 del Reglamento (CEE) n° 2081/92 del Consejo,<sup>3</sup> permitió registrar la denominación «Κορινθιακή σταφίδα Βοστίτσα (Korinthiaki Stafida Vostitsa)» como denominación de origen protegida (en lo sucesivo, «DOP»).

10. El Reglamento (CE) n° 483/2008 de la Comisión,<sup>4</sup> de 30 de mayo de 2008, por el que se inscriben determinadas denominaciones en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [Σταφίδα Ζακύνθου (Stafida Zakynthou) (DOP), Miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich (IGP), Chodské pivo (IGP)], procedió a la inscripción de la denominación «Σταφίδα Ζακύνθου» («Stafida Zakynthou»

11. La Ley 553/1977, relativa a las medidas de protección y de apoyo a la exportación de uvas pasas de Corinto y otras cuestiones conexas (FEK A'73) (en lo sucesivo, «Ley 553/1977») establece una distinción entre las distintas zonas en las que se cultiva la uva pasa de Corinto en Grecia y determina los requisitos de circulación y de exportación de dicha uva pasa.

12. En particular, el artículo 1 dispone:

«1. Las superficies en las que se cultiva la uva pasa de Corinto se dividirán del siguiente modo:

- a) la zona A, que comprende la subprefectura de Aigialeia y los antiguos municipios de Erineo, Cratida y Felloi de la provincia de Acaya, así como la provincia de Corintia;

2 — DO L 297, p. 29.

3 — DO L 202, p. 25.

4 — DO L 141, p. 11.

5 — Reglamento de 20 de marzo de 2006 sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 93, p. 12).

- b) la zona B, que comprende las provincias de Zante y Cefalonia, la isla de Léucade, la provincia de la Élide, la provincia de Acaya (con excepción de la subprefectura de Aigialeia y los antiguos municipios de Erineo, Cratida y Felloi) y la provincia de Mesenia.
2. Se prohíbe importar, almacenar y envasar en la zona A la uva pasa de Corinto procedente de la zona B, así como exportarla posteriormente al extranjero.
3. Se permite la importación de uva pasa de Corinto procedente de la zona A en la zona B, así como la exportación de la misma una vez mezclada con la uva pasa de esta zona, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en los apartados 3 y 4 del artículo 2 de la presente Ley.
4. Se prohíbe el transporte y el envasado de uva pasa de Corinto de la subprefectura de Aigialeia y de los antiguos municipios de Erineo, Cratida y Felloi de la provincia de Acaya a la provincia de Corintia y viceversa.»
13. El artículo 2 continúa:
- «1. En todos los envases que contengan uva pasa de Corinto producida en la zona A que sea envasada en esta zona y se destine a la exportación deberá figurar obligatoriamente la letra “A”, así como la indicación:
- a) “ΒΟΣΤΙΤΣΑ” (“VOSTIZZA”) si se trata de uva pasa de Corinto producida en la subprefectura de Aigialeia y de los antiguos municipios de Erineo, Cratida y Felloi de la provincia de Acaya, envasada en esta zona y exportada desde el puerto de Aigio;
- b) “ΚΟΡΦΟΣ” [“KORFOS”] (“GULF”) si se trata de uva pasa de Corinto producida en la provincia de Corintia, envasada en ésta y exportada desde los puertos de Kiato y de Corinto.
2. Se permite colocar en los distintos envases de la uva pasa de Corinto de las zonas referidas folletos o impresos publicitarios que describan la calidad y con carácter más general el significado de las indicaciones “Vostizza” o “Gulf”.
3. En todos los envases que contengan uva pasa de Corinto procedente de una mezcla de uvas pasas de las zonas A y B, envasada en la zona B, deberá figurar obligatoriamente la indicación “PROVINCIAL” y, con carácter facultativo, la denominación del lugar de envasado.
4. En todos los envases que contengan uva pasa de Corinto producida en la zona B, envasada en dicha zona y destinada a la

- exportación, deberá figurar obligatoriamente la indicación “PROVINCIAL” y las siguientes indicaciones con exclusión de cualquier otra:
- a) “ZANTE” en el caso de la uva pasa de Corinto producida y envasada en Zante, así como en el de la uva pasa de Corinto envasada en la zona B en general, procedente de la isla de Zante y exportada al extranjero desde cualquier puerto de la zona B;
  - b) “CEFALONIA” en el caso de la uva pasa de Corinto producida y envasada en Cefalonia o Léucade, así como en el de la uva pasa de Corinto envasada en la zona B en general, procedente de la provincia de Cefalonia y de la isla de Léucade [...] y exportada al extranjero desde cualquier puerto de la zona B;
  - c) “AMALIAS” en el caso de la uva pasa de Corinto envasada en la región de Amaliada, así como en el de la uva pasa de Corinto envasada en la zona B en general y procedente de la región de Amaliada [...], de la provincia de la Élide [...] y exportada al extranjero desde cualquier puerto de la zona B;
  - d) “PYRGOS” en el caso de la uva pasa de Corinto envasada en la región de Pyrgos y de Katakolon de la provincia de la Élide y exportada al extranjero desde el puerto de Katakolon;
  - e) “PATRAS” en el caso de la uva pasa de Corinto envasada en la región de Patras y exportada al extranjero desde el puerto de Patras;
  - f) “KALAMATA” en el caso de la uva pasa de Corinto envasada en la región de Kalamata y exportada al extranjero desde el puerto de Kalamata.
- [...]»
14. El artículo 3, apartado 1, de la Ley 553/1977 regula los requisitos de exportación de la uva pasa de Corinto del siguiente modo:
- «La exportación al extranjero de la uva pasa de Corinto se realizará del siguiente modo:
- a) cuando figure la indicación “Vostizza”, desde el puerto de Aigio;
  - b) cuando figure la indicación “Gulf”, desde los puertos de Corinto y de Kiato;
  - c) cuando figuren las indicaciones “Zante”, “Cefalonia” y “Amalias”, desde todos los puertos exportadores de la zona B;
  - d) cuando figure la indicación “Pyrgos”, desde el puerto de Katakolon;

- e) cuando figure la indicación “Patras”, desde el puerto de Patras;
- f) cuando figure la indicación “Kalamata”, desde el puerto de Kalamata.

[...]»

15. El apartado 2 de dicho artículo establece a continuación que «en caso de imposibilidad de atraque o de carga de buques en los puertos de Aigio y del nomos de Corintia, siempre que se garantice la identidad del cargamento, se permitirá el transporte al puerto de Patras».

16. El artículo 4 tiene el siguiente tenor:

«1. Los apartados 1 y 2 del artículo 54 de la Ley 2490/1955 de codificación de las disposiciones relativas a la protección de la uva pasa de Corinto y que contiene disposiciones relativas al Organismo Autónomo de la Uva Pasa, en su versión modificada por el artículo 5 de la Ley 3541/1956, se sustituyen por las siguientes disposiciones:

“1. Para mejorar la calidad de la uva pasa envasada y exportada, los explotadores de fábricas de envasado de uva pasa y las

personas que arrienden los servicios de una explotación de tratamiento de uvas pasas o que intervengan en este proceso estarán obligadas a entregar en los depósitos de la ASO los residuos procedentes del tratamiento de la uva pasa. Estos residuos representan un porcentaje muy bajo de la cantidad neta de uva pasa exportada o distribuida para el consumo interno. Este porcentaje se entregará obligatoriamente a la sucursal correspondiente de la ASO, con cualquier otra cantidad de residuos procedentes del tratamiento de uva pasa, conforme a lo anterior, exportada o distribuida con derecho a compensar las cantidades adicionales entregadas para la exportación o la distribución para el consumo interno en el mismo año de exportación.”»

17. La Orden del Ministro de Agricultura nº 442597, de 22 de noviembre de 1993, reconoce en el ámbito nacional la denominación «Vostizza» como DOP de la uva pasa de Corinto producida a partir de uvas de la variedad «uva negra de Corinto», que se cultiva en la región de la subprefectura de Aigialeia.

18. La Orden del Ministro de Agricultura nº 39946, de 4 de noviembre de 1999, establece las condiciones en las que determinadas cantidades de uva deberán ser retiradas de la transformación por motivos de calidad y establece un órgano de recogida y gestión de las cantidades que deben retirarse.

### III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19. K. Fragkopoulos kai SIA O.E., que pasó a ser durante el procedimiento principal Kakavetsos-Fragkopoulos AE Eperxergasias kai Emporias Stafidas (en lo sucesivo, «Fragkopoulos») era, en la época de los hechos del litigio principal, una sociedad colectiva griega cuya actividad principal era la transformación, el tratamiento y la comercialización de uvas pasas de Corinto. Fragkopoulos está establecida en la región de Kiato, en Corintia.

20. La legislación griega divide el territorio de producción de la uva pasa de Corinto en dos: la zona A y la zona B. La uva pasa producida en la zona B se considera de calidad inferior a la producida en la zona A. Por consiguiente, se permite a los productores de la zona B introducir en su zona uva pasa de Corinto procedente de la zona A para mezclarla con la uva pasa de Corinto producida en ella. La uva pasa de Corinto producida en la zona B puede circular libremente dentro de esta zona y exportarse al extranjero, a condición de que se cumplan las disposiciones de la Ley 553/1977 relativas al etiquetado de los productos. Cuando se envasa y comercializa una mezcla de uvas pasas de la zona B y de uvas pasas de la zona A, los productores de la zona B deben cumplir la legislación nacional que les obliga a colocar una etiqueta en la que figure la indicación «Provincial» seguida del nombre de la región de procedencia, indicación que informa al consumidor que se trata de una mezcla de uvas pasas de Corinto. En

cambio, no se autoriza la circulación de uva pasa de Corinto desde la zona B a la zona A. En otras palabras, no se permite a un productor de la zona A introducir en su zona uva pasa de Corinto procedente de la zona B. Dentro de esta zona B, sólo la uva «Stafida Zakynthou» (uva pasa de Zante) dispone de una DOP registrada a escala de la Unión desde 2008.

21. La zona A, en la que se considera que se produce uva pasa de Corinto de calidad superior, se divide a su vez en dos subzonas. La primera subzona A produce la uva pasa denominada «Vostizza», que está protegida por una DOP a escala nacional desde 1993 y a escala de la Unión desde 1998. La uva pasa de Corinto producida en la segunda subzona, aunque de calidad superior a la de la zona B, es sin embargo de una calidad inferior a la del producto de la primera subzona A. No se permite a los productores instalados en la primera subzona A introducir uva pasa procedente de la segunda subzona A y viceversa.

22. Además, a cada zona le corresponden puertos concretos, nominalmente designados en la legislación nacional, por los que las uvas pasas deben transitar de forma exclusiva para ser exportados al extranjero.<sup>6</sup>

6 — Véase el artículo 3 de la Ley 553/1977, antes citado.

23. En consecuencia, a efectos de la legislación nacional, Fragkopoulos está establecida en la zona A y más concretamente en la segunda subzona A, que no dispone de una DOP y que produce la uva de la categoría «Gulf». Fragkopoulos exporta al extranjero la totalidad de las uvas pasas que comercializa. En la vista señaló que el 90% de su producción se exporta a Estados miembros de la Unión, mientras que el 10% restante se exporta a países terceros.

Corintia denegó la solicitud de Fragkopoulos basándose en que la Ley 553/1977 establece claramente que sólo la uva pasa originaria de la segunda subzona A puede ser tratada, almacenada, transformada y envasada en el nomos de Corintia y que no se autoriza la circulación de la uva procedente de la zona B ni de la uva procedente de la primera subzona A en el territorio de la segunda subzona A.

24. En junio de 2001, ante un descenso constante de la producción de las uvas pasas en su región, Fragkopoulos solicitó a la Dirección Regional de Agricultura de la eparquía autónoma del nomos de Corintia, la autorización para transportar y transformar en su fábrica situada en la región de Kiato, y por lo tanto en el nomos de Corintia la uva pasa de Corinto con independencia de su procedencia, es decir, de que se produjera en la zona B o en la primera subzona A. Fragkopoulos explica que su capacidad de producción es muy superior al tratamiento y envasado exclusivamente de la uva de categoría «Gulf», que ha realizado importantes inversiones para la mejora de sus instalaciones y que sin materia prima suficiente para mantener su actividad estaría condenada pronto a la quiebra.

26. El 17 de septiembre de 2001, Fragkopoulos interpuso un recurso ante el Symvoulio tis Epikrateias en el que solicitaba la anulación de la resolución nº 10037, de 27 de junio de 2001. En efecto, Fragkopoulos considera que la Ley 553/1977 limita de manera intolerable su libertad económica y su libertad de competencia. Además, según ella, es indiscutible que dicha Ley coloca a los productores instalados en la zona B en una situación muy favorable en comparación con la de los productores de la zona A. El hecho de que los productores de la zona B puedan introducir en dicha zona uva procedente de la zona A tiene como consecuencia disminuir la cantidad de materia prima disponible en la zona A, de modo que las empresas situadas en la zona A están infraexplotadas. En la medida en que las empresas instaladas en la zona B disponen de más materia prima, su producción es más importante y, en consecuencia, son más competitivas. Fragkopoulos alega que la producción total de uvas pasas en la región de la provincia de Corintia asciende a 9.000 toneladas, tratadas por cinco empresas, mientras que en la zona B cuatro empresas activas tratan una cantidad de 20.000 toneladas. Fragkopoulos considera que, en estas circunstancias, el riesgo de declive económico para las empresas

25. Mediante resolución nº 10037, de 27 de junio de 2001, el Director de Agricultura de la eparquía autónoma del nomos de



situadas en la zona A es elevado. Además, el objetivo perseguido por la legislación, a saber, la prohibición de mezclar uva pasa de la zona B con uva pasa de la zona A en la zona A, para proteger la calidad de la uva pasa de la zona A en general y de la uva pasa «Vostizza» en particular, podría conseguirse con medidas menos restrictivas. Asimismo, Fragkopoulos señala que no pretende que se le autorice a mezclar en su fábrica diferentes variedades de uva pasa de Corinto ni a alterar su calidad; simplemente desea que se le permita introducir uva pasa de Corinto procedente de otras regiones, tratarla y exportarla sin dejar de respetar las obligaciones de etiquetado previstas en el artículo 2 de la Ley 553/1977. A este respecto, carece de importancia para ella que la uva pasa de la primera subzona A deba perder su DOP si tuviera que circular en su región, ya que Fragkopoulos sólo pretende incrementar la cantidad de su producción y no comercializar productos designados con una DOP. Por todas estas razones Fragkopoulos considera que la legislación nacional es contraria a los artículos 28 CE, 29 CE y 34 CE, apartado 2.

prejudicial presentada el 8 de mayo de 2009, las tres cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Una empresa como la demandante, es decir, una empresa de tratamiento y envasado de uva pasa, establecida en una determinada región del país en la que existe una prohibición legal de introducción a efectos de tratamiento y envasado de diferentes variedades de uva pasa procedentes de otras regiones del país y que, por lo tanto, se encuentra en una situación en la que no puede exportar la uva pasa obtenida del tratamiento de las variedades indicadas, ¿puede alegar ante el juez que las correspondientes medidas legislativas son contrarias al artículo 29 CE?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿son o no contrarias al artículo 29 CE, que prohíbe el establecimiento de restricciones cuantitativas a la exportación así como todas las medidas de efecto equivalente, disposiciones como las del ordenamiento jurídico helénico que son de aplicación en el presente litigio y que, por un lado, prohíben la introducción, el almacenamiento y el tratamiento para su posterior exportación de uvas procedentes de distintas regiones del país en una determinada región en la que sólo se permite tratar la uva producida localmente y, por otro lado, reservan la denominación de origen protegida únicamente a la uva que haya sido tratada

27. Dada la dificultad de interpretación del Derecho de la Unión ante la que manifiestamente se encuentra, el Symvoulio tis Epikrateias decidió suspender el procedimiento y, al amparo del artículo 234 CE, plantear al Tribunal de Justicia, mediante petición de decisión

y envasada en la región determinada en la que se haya obtenido?

## V. Análisis jurídico

- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿la protección de la calidad de un producto que venga determinado geográficamente mediante una ley nacional de un Estado miembro y al cual no se haya reconocido la posibilidad de llevar una indicación distintiva particular que indique su calidad superior y su carácter único, generalmente reconocidos, por proceder de una zona geográfica determinada, constituye, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30 CE, un fin legítimo de interés general que permite establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 29 CE, que prohíbe las restricciones cuantitativas a la exportación de dicho producto y las medidas de efecto equivalente?»

## IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. La demandante en el litigio principal, el Gobierno helénico, el Gobierno neerlandés y la Comisión Europea comunicaron al Tribunal de Justicia sus observaciones escritas.

29. En la vista, que se celebró el 8 de julio de 2010, formularon observaciones orales la demandante en el litigio principal, el Gobierno helénico y la Comisión.

### A. Observaciones preliminares

30. En el momento de formular las cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente se centró en el artículo 29 CE. Sin embargo, debo verificar, antes de proceder a la apreciación de la compatibilidad de la legislación nacional con el Derecho primario de la Unión, si no existen normas de Derecho derivado que puedan ser pertinentes en el marco de esta petición de decisión prejudicial. Además, la demandante ha invocado también la existencia de una medida prohibida en virtud del artículo 28 CE. Con carácter previo, he de examinar pues estos dos extremos, con el fin de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho comunitario que puedan permitirle resolver el asunto que le ha sido sometido, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones.<sup>7</sup>

31. En primer lugar, la uva pasa de Corinto está regulada por la organización común de mercados en el sector de los productos

<sup>7</sup> — Sentencias de 29 de noviembre de 1978, Redmond (83/78, Rec. p. 2347), apartado 26; de 8 de diciembre de 1987, Gauchard (20/87, Rec. p. 4879), apartado 5; de 18 de mayo de 2000, Schiavon (C-230/98, Rec. p. I-3547), apartado 37 y jurisprudencia citada; de 20 de mayo de 2003, Ravil (C-469/00, Rec. p. I-5053), apartado 27, y de 16 de diciembre de 2008, Gysbrechts y Santurel Inter (C-205/07, Rec. p. I-9947), apartado 31 y jurisprudencia citada.

transformados a base de frutas y hortalizas, constituida desde el 1 de enero de 2008 por el Reglamento (CE) n° 1234/2007, denominado «Reglamento “único para las OCM”». <sup>8</sup> En el momento de los hechos del litigio principal la uva pasa de Corinto estaba regulada por la organización común de mercados establecida por el Reglamento n° 2201/96 y por varios Reglamentos de aplicación referentes de manera más específica a las uvas pasas. <sup>9</sup>

cultivo, <sup>10</sup> condiciones de compra por los organismos almacenadores de los productos de que se trata <sup>11</sup> y permite determinar el precio de importación mínimo de las uvas pasas así como los gravámenes compensatorios. <sup>12</sup> Los Reglamentos de aplicación de la organización común de mercados en el sector concreto de las uvas pasas precisan la aplicación de la ayuda para las superficies especializadas cultivadas con determinadas variedades de uvas destinadas a la producción de pasas [en lo que respecta al Reglamento n° 1622/99, en su versión aplicable a los hechos del presente asunto] y las características mínimas de comercialización de determinadas variedades [en lo que respecta al Reglamento n° 1666/99].

32. Sin embargo, a mi juicio, estos Reglamentos no contienen ninguna disposición expresa con respecto a la cual pueda apreciarse la compatibilidad de la Ley nacional. En efecto, las condiciones de circulación de la uva pasa en los territorios nacionales o las condiciones en las que puede llevarse a cabo su exportación no son previstas, como tales, por la organización común de mercados. Ésta establece, por ejemplo, el principio de una ayuda al

8 — Reglamento del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (DO L 299, p. 1).

9 — Véase el punto 8 de las presentes conclusiones. El Reglamento n° 2201/96 fue modificado sucesivamente, entre 1996 y 2001 (fecha de interposición del recurso principal), por los Reglamentos (CE) n° 2199/97 del Consejo, de 30 de octubre de 1997 (DO L 303, p. 1), (CE) n° 2701/99 del Consejo, de 14 de diciembre de 1999 (DO L 327, p. 5), (CE) n° 2699/2000 del Consejo, de 4 de diciembre de 2000 (DO L 311, p. 9), y (CE) n° 1239/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001 (DO L 171, p. 1). En cuanto a los reglamentos de aplicación adoptados durante dicho período, se trata del Reglamento (CE) n° 1621/1999 de la Comisión, de 22 de julio de 1999 (DO L 192, p. 21), referente a la ayuda al cultivo de uvas destinadas a la producción de determinadas variedades de pasas, del Reglamento (CE) n° 1622/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999 (DO L 192, p. 33), referente al régimen de almacenamiento aplicable a las pasas y a los higos secos sin transformar, y del Reglamento (CE) n° 1666/1999 de la Comisión, de 28 de julio de 1999 (DO L 197, p. 32), relativo a las características mínimas de comercialización de determinadas variedades de pasas.

33. La organización común de mercados y sus Reglamentos de aplicación revisten pues un carácter esencialmente técnico, y su relación con los hechos del litigio principal no se impone de inmediato de manera evidente. Únicamente el artículo 21 del Reglamento n° 2201/96 establece expresamente, en su apartado 2, una prohibición general de cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente, si bien sólo en lo que

10 — Véase el artículo 7 del Reglamento n° 2201/96.

11 — *Ibidem*, artículo 9.

12 — *Ibidem*, artículo 13, apartados 2, 4 y 6.

respecta a la importación procedente de países terceros.

34. Sin embargo, es jurisprudencia reiterada que los artículos 28 CE y 29 CE relativos a la supresión de las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, así como de todas las medidas de efecto equivalente, forman parte integrante de las organizaciones comunes de mercados<sup>13</sup> con carácter general, lo que explica el silencio del Reglamento n° 2201/96 sobre este extremo. Por consiguiente, es incompatible con los principios establecidos por la organización común de mercados, tradicionalmente basada en la libertad de las transacciones comerciales<sup>14</sup> y en el principio de un mercado abierto, al que todo productor tiene libre acceso,<sup>15</sup> cualquier disposición o medida nacional que pueda modificar las corrientes de importación o de exportación,<sup>16</sup> es decir, que pueda obstaculizar el comercio intracomunitario.<sup>17</sup> La existencia de una organización común de mercados, aunque no reproduzca en sus normas las disposiciones pertinentes del Tratado, no puede eximir a los Estados miembros de un examen de su normativa a la luz de dichas disposiciones, ya que el Tribunal de Justicia ha considerado que, al término del período transitorio y habida cuenta del tenor del artículo 32 CE, apartado 2, ya no es necesario repetir en los Reglamentos de organización común de mercados las prohibiciones

establecidas por el Tratado.<sup>18</sup> Sin embargo, es evidente que será preciso reconsiderar esta cuestión, puesto que la existencia de una organización común de mercados en un sector determinado ha hecho adoptar al Tribunal de Justicia un criterio un tanto diferente del que aplica de manera habitual para declarar la existencia de una medida nacional prohibida en virtud del artículo 29 CE.<sup>19</sup>

35. En segundo lugar, puesto que ya está claro que, pese a la existencia de una organización común de mercados, el control puede referirse a la apreciación de la compatibilidad de la Ley 553/1977 con las disposiciones del Derecho primario de la Unión, puede plantearse la cuestión de la pertinencia de basar este control en una eventual violación del artículo 28 CE en el presente asunto.

36. En efecto, Fragkopoulos sostiene que el artículo 1 de la Ley 553/1977 constituye

13 — Sentencias de 3 de febrero de 1983, van Luijpen (29/82, Rec. p. 151), apartado 8, y de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros (C-44/94, Rec. p. I-3115), apartado 52.

14 — Sentencias de 26 de febrero de 1980, Vriend (94/79, Rec. p. 327), apartado 8, y van Luijpen, antes citada, apartado 8.

15 — Sentencia Redmond, antes citada, apartado 57.

16 — *Ibidem*, apartado 58.

17 — Sentencia van Luijpen, antes citada, apartado 8.

18 — Sentencia de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369), apartado 3. Esta solución, aunque válida en el presente asunto para el artículo 30 del Tratado CEE (posteriormente artículo 30 del Tratado CE y actualmente, tras su modificación, artículo 28 CE), me parece completamente extrapolable a la prohibición de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación. El Tribunal de Justicia ha considerado también que, pese a la omisión de la mención expresa de las disposiciones del Tratado resultante de una consideración de carácter metodológico a la que la Comisión había procedido, debía considerarse que los antiguos artículos 30 y 34 del Tratado CEE formaban parte de la organización común de mercados de que se trataba en el asunto sometido al Tribunal de Justicia (véase la sentencia Redmond, antes citada, apartados 54 y 55).

19 — Véanse los puntos 49 y ss. de las presentes conclusiones.

también una restricción cuantitativa a la importación por cuanto prohíbe, de manera absoluta, «importar» uva pasa de Corinto de la zona B o de la primera subzona A en la segunda subzona A. Es cierto que esta prohibición de importación no tiene una dimensión transfronteriza, ya que sólo afecta a las fronteras entre regiones de un mismo Estado, pero, según la demandante en el litigio principal, el Tribunal de Justicia no establece distinciones en función de que se trate de fronteras interestatales o intraestatales. En apoyo de su manifestación, Fragkopoulos invoca las sentencias Simitzi<sup>20</sup> y Carbonati Apuani.<sup>21</sup>

37. En estas dos sentencias, el Tribunal de Justicia tuvo que apreciar —diferencia notable con el presente asunto— la existencia de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana y, en ese contexto particular, se vio obligado a considerar que tales exacciones podían consistir también en la percepción de derechos en el momento de cruzar una frontera interna en un Estado miembro. En la sentencia Simitzi, antes citada, se trataba precisamente de una exacción a la importación y a la exportación percibida cuando las mercancías importadas de otro Estado miembro o exportadas hacia él cruzaban la frontera del Dodecaneso; el Tribunal de Justicia no aplicó por lo tanto el artículo 28 CE, pero, en cualquier caso, la demandante en el litigio principal, de

nacionalidad griega, importaba mercancías procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad. Por lo que se refiere a la sentencia Carbonati Apuani, antes citada, en ella el Tribunal de Justicia calificó de exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana una exacción percibida cuando el mármol extraído salía del territorio del municipio, sin que se discutiera en ningún momento la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación.

38. Me parece difícil que el Tribunal de Justicia considere que el artículo 1 de la legislación nacional está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 28 CE. La cuestión de la circulación de la uva pasa de Corinto producida en Grecia en los territorios de las diferentes zonas del territorio griego, según se delimitan en la Ley 553/1977, no guarda relación con ningún tipo de importación, según se define este concepto en el sentido del Derecho de la Unión. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señaló en su petición de decisión prejudicial que, aunque el legislador griego haya utilizado el término «importación» en la Ley 553/1977, éste no debía entenderse en su sentido literal, sino en el sentido de «introducción»,<sup>22</sup> lo que me parece efectivamente más adecuado para designar un movimiento de mercancías entre diferentes regiones de un mismo Estado miembro. Además, como el Gobierno griego admitió en la vista, ni la Ley 553/1977 ni —al parecer— el resto de las disposiciones nacionales que regulan el sector de las uvas pasas de Corinto afectan a la importación en el territorio

20 — Sentencia de 14 de septiembre de 1995 (C-485/93 y C-486/93, Rec. p. I-2655).

21 — Sentencia de 9 de septiembre de 2004 (C-72/03, Rec. p. I-8027). La demandante en el litigio principal se refiere más concretamente al apartado 23 de esta sentencia.

22 — Véase el apartado 6 de la petición de decisión prejudicial.

griego de uvas pasas procedentes de otros Estados miembros. En cualquier caso, ello no constituye el objeto de la legislación nacional sometida a apreciación. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente centró acertadamente su petición en el artículo 29 CE.<sup>23</sup>

potencial, es una consecuencia de la prohibición inicial de circulación de la uva pasa de Corinto entre las diferentes zonas. Al impedirle circular entre las regiones del Estado miembro de que se trata, esta uva tampoco podrá lógicamente ser exportada. En este supuesto, es natural establecer un paralelismo con la sentencia Jersey Produce Marketing Organisation, antes citada. Además, el artículo 1 de la Ley 553/1977 contiene, en sus apartados 2 y 4, dos prohibiciones expresas de exportación de la uva pasa de Corinto cuando no cumpla los requisitos establecidos por dicha Ley para su tratamiento, su almacenaje y su envasado locales.

### B. Sobre las cuestiones primera y segunda

39. La primera cuestión puede resolverse sin gran dificultad, máxime cuando ninguna de las partes interesadas que han presentado observaciones escritas ha cuestionado el hecho de que Fragkopoulos tenga derecho a invocar el artículo 29 CE.

40. Por una parte, se reconoce desde hace tiempo que el artículo 29 CE es directamente aplicable y que, como tal, confiere a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a salvaguardar.<sup>24</sup> Por otra parte, la afectación del volumen de las exportaciones, cuando menos

41. Por consiguiente, propongo que se responda afirmativamente a la primera cuestión planteada, en el sentido de que una empresa como la demandante, es decir, una empresa de tratamiento y envasado de uva pasa, establecida en una determinada región del país en la que existe una prohibición legal de introducción a efectos de tratamiento y envasado de diferentes variedades de uva pasa procedentes de otras regiones del país y que, por lo tanto, se encuentra en una situación en la que no puede exportar la uva pasa obtenida del tratamiento de las variedades indicadas, puede alegar ante el juez que las correspondientes medidas legislativas son contrarias al artículo 29 CE.

23 — A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que una medida nacional que regula la circulación de determinados productos entre las zonas del territorio de un mismo Estado miembro, aunque pueda incidir en los movimientos de exportación, no puede considerarse como algún tipo de restricción a la importación (véase la sentencia de 8 de noviembre de 2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, Rec. p. I-9543, apartado 72).

24 — Sentencias Redmond, antes citada, apartados 66 y 67, y de 9 de junio de 1992, Delhaize y Le Lion (C-47/90, Rec. p. I-3669), apartado 28.

42. Queda por dilucidar si la medida nacional constituye efectivamente una restricción cuantitativa o una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, ambas prohibidas por el

artículo 29 CE. En la medida en que la legislación griega no establece restricciones cuantitativas directas a la exportación, sino que, a primera vista, se limita a canalizarlas, no constituye como tal una restricción cuantitativa. En consecuencia, se trata de determinar si la legislación nacional constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación. Para ello, es necesario precisar los requisitos que deben concurrir para que exista dicha medida de efecto equivalente.

43. A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es muy variable.<sup>25</sup>

44. En un primer momento, el Tribunal de Justicia ajustó la doctrina del artículo 29 CE a la del artículo 28 CE; en otras palabras, la jurisprudencia *Dassonville*<sup>26</sup> se aplicaba indistintamente a las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación y a las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación.

25 — Para un análisis preciso de la evolución de esta jurisprudencia, me permito remitir a las esclarecedoras conclusiones de la Abogado General Trstenjak presentadas el 17 de julio de 2008, en el asunto que dio lugar a la sentencia *Gysbrechts y Santurel Inter*, antes citada, y más concretamente a los puntos 28 y ss. de dichas conclusiones.

26 — Según la cual constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa «toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario» (sentencia de 11 de julio de 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5).

45. Probablemente por temer haber abierto así la caja de Pandora, con motivo de la sentencia *Groenveld* el Tribunal de Justicia estableció una distinción entre las medidas previstas por el artículo 28 CE y las previstas por el artículo 29 CE, de modo que restringió el ámbito de aplicación del artículo 29 CE exclusivamente a las «medidas que tengan por objeto o por efecto restringir específicamente las corrientes de exportación y establecer así una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación, de modo que se proporcione una ventaja especial a la producción nacional o al mercado interior del Estado interesado, en detrimento de la producción o del comercio de otros Estados miembros».<sup>27</sup> Por lo tanto, para la calificación de una medida como medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, la doctrina «*Groenveld*» exige la concurrencia de tres requisitos especialmente restrictivos y sobre todo implica que el artículo 29 CE sólo se aplica cuando exista una medida discriminatoria.

46. Posteriormente, el Tribunal de Justicia confirmó, al menos en principio, la doctrina «*Groenveld*». Incluso recientemente y pese a que la Abogado General le instó a modificarla con ocasión del asunto *Gysbrechts y Santurel Inter*, antes citado, el Tribunal de Justicia ha reiterado su tesis básica asentada en la jurisprudencia «*Groenveld*», antes citada.<sup>28</sup> Sin embargo, en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no ha verificado siempre con

27 — Sentencia de 8 de noviembre de 1979, *Groenveld* (15/79, Rec. p. 3409), apartado 7.

28 — Véase la sentencia *Gysbrechts y Santurel Inter*, antes citada, apartado 40.

el mismo rigor que concurrían efectivamente los tres requisitos de la doctrina «Groenveld». Basaré mi demostración en tres ejemplos.

47. En primer lugar, en una serie de sentencias,<sup>29</sup> el Tribunal de Justicia parece haber abandonado la última parte del tercer requisito, a saber, que la ventaja especial proporcionada a la producción nacional por la medida controvertida debe serlo en detrimento de la producción o del comercio de otros Estados miembros.

48. Seguidamente, en la propia sentencia Gysbrechts y Santurel Inter, antes citada, el Tribunal de Justicia, después de haber recordado la jurisprudencia Groenveld, antes citada, no verificó sin embargo que concurrieran en dicho asunto los tres requisitos de la doctrina «Groenveld». Además, la Abogado General había llamado la atención del Tribunal de Justicia sobre el hecho de que una aplicación estricta de los requisitos de dicha doctrina no le habría permitido declarar la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación.<sup>30</sup> Teniendo en cuenta las circunstancias, el Tribunal de Justicia admitió que la prohibición en cuestión, aunque indistintamente

aplicable «tiene [...] consecuencias más relevantes para las ventas transfronterizas»,<sup>31</sup> y que por consiguiente procedía considerar que la medida controvertida «tiene un mayor efecto de hecho sobre la salida de los productos del mercado del Estado miembro de exportación que sobre la comercialización de los productos en el mercado nacional de dicho Estado miembro». <sup>32</sup> De ese mero examen, el Tribunal de Justicia dedujo la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación.

49. Por último, cuando en el asunto examinado existe una organización común de mercados, el Tribunal de Justicia adopta una concepción más flexible de los requisitos que deben concurrir para que exista una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación. En ese caso, ya no se exige el carácter discriminatorio de la medida. Así, con motivo de la sentencia Vriend, antes citada, dictada después de la sentencia Groenveld, el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta del hecho de que los artículos 30 y 34 del Tratado CEE forman parte integrante de la organización común de mercados «en lo que respecta al comercio interior de la comunidad, [dicha organización común] de los productos de que se trata se basa en la libertad de las transacciones comerciales y se opone a toda normativa nacional que pueda obstaculizar,

29 — Sin ánimo de exhaustividad, véanse las sentencias de 10 de marzo de 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage y otros (172/82, Rec. p. 555), apartado 12; de 7 de febrero de 1984, Jongeneel Kaas y otros (237/82, Rec. p. 483), apartado 22; Delhaize y Le Lion, antes citada, apartado 12; de 16 de mayo de 2000, Bélgica/España (C-388/95, Rec. p. I-3123), apartado 41; de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, Rec. p. I-3743), apartado 24; de 20 de mayo de 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita (C-108/01, Rec. p. I-5121), apartado 54, y Ravil, antes citada, apartado 40. En el asunto Bélgica/España, antes citado, se suprimió del criterio aplicado la totalidad del tercer requisito.

30 — Véanse los puntos 34 a 40 de las conclusiones presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Gysbrechts y Santurel Inter, antes citada.

31 — Sentencia Gysbrechts y Santurel Inter, antes citada, apartado 42.

32 — *Ibidem*, apartado 43.



directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario». <sup>33</sup> De ello resulta que cuando existe una organización común de mercados, el Tribunal de Justicia ajusta la doctrina del artículo 29 CE a la del artículo 28 CE, como hacía antes, y como ha seguido haciéndolo en supuestos concretos después de la sentencia Groenveld, antes citada. <sup>34</sup>

50. Si bien el Tribunal de Justicia ha afirmado, por tanto, que «conforme a los artículos [28 CE y 29 CE], quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación o a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente», añadiendo que, según jurisprudencia reiterada, <sup>35</sup> «dichas prohibiciones se extienden a toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario», <sup>36</sup> ello sólo sucede en el supuesto de que en la situación planteada al Tribunal de Justicia exista una organización común de mercados. El Tribunal de Justicia hace referencia entonces expresamente a la jurisprudencia Dassonville. <sup>37</sup> Esta diferencia de trato se justifica, según el Tribunal de Justicia, por la consideración de que los artículos 28 CE y 29 CE forman parte integrante de las organizaciones comunes de mercados, por lo que, cuando la Comuni-

dad adopta una normativa de este tipo en un sector determinado, los Estados miembros deben abstenerse de cualquier medida que contravenga o vulnere dicha normativa. <sup>38</sup>

51. En el presente asunto, no hay ninguna duda de que, si se aplicara la doctrina «Groenveld», la legislación griega no estaría comprendida en la prohibición establecida en el artículo 29 CE. Es difícil afirmar que la legislación griega tenga como consecuencia establecer una diferencia de trato entre el comercio interior de la República Helénica y su comercio de exportación, ya que la prohibición de circulación interior –anterior a la prohibición de exportación– se aplica a todas las uvas pasas de Corinto, con independencia de que estén destinadas a la exportación o al mercado interior. Tampoco es fácil demostrar que así se confiera una ventaja a la producción o al mercado interior griegos en perjuicio de la producción o del comercio de otro Estado miembro, teniendo en cuenta el hecho de que las partes interesadas que han presentado observaciones escritas no han facilitado información a este respecto.

52. Por consiguiente, la legislación griega podrá ser declarada contraria al artículo 29 CE solamente porque el Tribunal de Justicia ha desarrollado una jurisprudencia específica, menos exigente, relativa a las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a

33 — Sentencia Vriend, antes citada, apartado 8.

34 — En lo que respecta al período anterior a la sentencia Groenveld, véase la sentencia Redmond, antes citada, apartado 58; en lo que atañe a la jurisprudencia posterior, además de la sentencia Vriend, antes citada, véase asimismo la sentencia van Luipen, antes citada, apartado 8.

35 — Esta afirmación es un tanto sorprendente en la medida en que ya se ha demostrado que la constancia no era la característica principal de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.

36 — Sentencia de 15 de abril de 1997, Deutsches Milch-Kontor (C-272/95, Rec. p. I-1905), apartados 23 y 24.

37 — *Idem*.

38 — Sentencia Fishermen's Organisations y otros, antes citada, apartado 52 y jurisprudencia citada.

la exportación en un sector sujeto a una organización común de mercados.<sup>39</sup>

53. Al prohibir a Fragkopoulos abastecerse de uvas pasas de Corinto procedentes de la zona B o de la primera subzona A, la legislación nacional tiene una repercusión evidente en el volumen de las exportaciones de la demandante en el litigio principal. La canalización de las exportaciones constituye también una restricción adicional a la que están sujetos los exportadores. Por ello, considero que la legislación griega controvertida constituye efectivamente una normativa comercial que, en el sentido de la sentencia *Vriend*, antes citada, puede obstaculizar directamente y, en cualquier caso, potencialmente el comercio intracomunitario.

54. En consecuencia, la Ley 553/1977 debe ser considerada como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, en principio prohibida por el artículo 29 CE.

55. El órgano jurisdiccional remitente pregunta también al Tribunal de Justicia si la legislación griega que reserva la DOP exclusivamente a la uva tratada y envasada en la región en la que ha sido precisamente producida es

contraria al artículo 29 CE. No obstante, procede señalar que el objeto de la Ley 553/1977 no es regular directamente los requisitos de utilización de la DOP «Vostizza». Sólo mediante una interpretación *a contrario sensu* del artículo 2, apartado 1, letra a), de la Ley griega, y debido a que dicha DOP fue registrada en el ámbito de la Unión en 1998, cabe deducir que si la uva pasa de Corinto normalmente producida en la primera subzona zona A tuviera que entrar legalmente en el territorio de la zona B o ilegalmente en el territorio de la segunda subzona A, perdería su DOP.

56. Dicho esto, la respuesta a esta cuestión es más fácil, ya que es jurisprudencia reiterada que las restricciones concretas a las que están sujetas los productos que aspiran a una DOP registrada en el ámbito de la Unión, a través de un pliego de condiciones, constituyen efectivamente medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la exportación.<sup>40</sup>

57. En consecuencia, propongo que se responda a la segunda cuestión que tanto las disposiciones de una ley nacional como la Ley 553/1977 que prohíben la introducción, el almacenamiento y el tratamiento para su posterior exportación de uvas procedentes de distintas regiones del país en una determinada región en la que sólo se permite tratar la uva producida localmente, como las que reservan la DOP registrada en el ámbito de la Unión únicamente a la uva que ha sido tratada y

39 — Por lo tanto, no puedo evitar pensar que la solución habría sido diferente si la uva pasa de Corinto no hubiera estado comprendida en una organización común de mercados y preguntarme sobre la pertinencia de esta diferencia de trato y de esta concepción más estricta de las medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación en el resto de los casos, aunque esta reflexión exceda naturalmente del estricto marco del presente asunto.

40 — Sentencias *Ravil*, antes citada, apartados 84 a 88, y *Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita*, antes citada, apartados 51 a 59.

envasada en la región determinada en la que se haya obtenido, constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, prohibidas por el artículo 29 CE.

disposición nacional que prohíbe importar,<sup>41</sup> almacenar y envasar la uva pasa de Corinto procedente de la zona B, y exportarla posteriormente al extranjero, desde la zona A, y no a la prohibición que recae sobre las uvas producidas en la zona A. Aunque la cuestión no se haya planteado, considero que procede, no obstante, formular algunas observaciones a este respecto.

### C. Sobre la tercera cuestión

58. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que la legislación nacional debe calificarse de medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación, prohibida por el artículo 29 CE, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si dicha legislación está no obstante justificada. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la protección de la calidad superior de un producto, pese a no estar reconocida por una DOP registrada a escala de la Unión, puede constituir un objetivo legítimo de interés general en el sentido del artículo 30 CE.

60. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional estima que el artículo 1, apartado 4, de la Ley 553/1977, que prohíbe la circulación de uvas pasas de Corinto entre las subzonas A, fue adoptado para preservar la calidad y el renombre del producto respecto del que se ha registrado a escala de la Unión una DOP (en el presente asunto, con respecto a la uva pasa de Corinto, la denominación «Vostizza»). Pues bien, con arreglo al artículo 30 CE, el artículo 29 CE no se opone a las prohibiciones o restricciones a la exportación justificadas por determinadas razones, en particular, de protección de la propiedad industrial y comercial.

1. Sobre la prohibición de importación, de almacenamiento, de envasado y de ulterior exportación entre las subzonas A

61. En varias ocasiones, el Tribunal de Justicia ha considerado que «las denominaciones de origen forman parte de los derechos de propiedad industrial y comercial».<sup>42</sup> Además,

59. La tercera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente sólo se refiere a la eventual justificación del artículo 1, apartado 2, de la Ley 553/1977, es decir, de la

41 — Procede señalar que, en las presentes consideraciones, la «importación» deberá entenderse como «introducción»: véase el punto 38 de las presentes conclusiones.

42 — Sentencias, antes citadas, Bélgica/España, apartado 54; Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita, apartado 64, y Ravil, apartado 49.

«la normativa aplicable protege a sus titulares frente a una utilización abusiva de tales denominaciones por terceros que desean aprovecharse de la reputación que éstas han adquirido. Su finalidad es garantizar que el producto por ellas amparado procede de una zona geográfica determinada y presenta determinados caracteres particulares. Estas denominaciones pueden tener muy buena reputación entre los consumidores y constituir, para los productores que reúnan los requisitos para utilizarlas, un medio esencial de atraerse una clientela. La reputación de las denominaciones de origen está en función de la imagen de que éstas gozan entre los consumidores. Por su parte, esta imagen depende, esencialmente, de las características particulares y, en términos más generales, de la calidad del producto. Es esta última la que determina, en definitiva, la reputación del producto. [...] En la percepción del consumidor, el vínculo entre la reputación de los productores y la calidad de los productos depende, además, de su convicción de que los productos vendidos con la denominación de origen son auténticos».<sup>43</sup> Por lo tanto, como acertadamente ha considerado el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 1, apartado 4, de la Ley 553/1977 podría justificarse con arreglo a la protección de la propiedad industrial y comercial a que se hace referencia en el artículo 30 CE.

62. Sin embargo, no basta con afirmar que la medida está justificada con arreglo a uno de

los objetivos indicados en el artículo 30 CE, ya que la justificación está sujeta también al carácter necesario y proporcionado de la disposición controvertida. Si bien la inexistencia de DOP en la zona en que Fragkopoulos está establecida tiene como consecuencia que deba realizarse un análisis independiente de los apartados 2 y 4 del artículo 1 de la Ley 553/1997 en lo que respecta a la determinación del objetivo perseguido o de la exigencia imperativa basada en el interés general, el examen de su carácter proporcionado podrá llevarse a cabo de manera conjunta. En consecuencia, volveré después sobre esta cuestión.<sup>44</sup>

2. Sobre la prohibición de importación, de almacenamiento, de envasado y de ulterior exportación entre la zona A y la zona B

63. El Tribunal de Justicia ha reconocido, en la sentencia *Gysbrechts y Santurel Inter*, antes citada, que «una medida nacional contraria al artículo 29 CE puede estar justificada por una de las razones mencionadas en el artículo 30 CE, así como por exigencias imperativas basadas en el interés general, siempre que dicha medida sea proporcionada respecto al objetivo legítimo perseguido».<sup>45</sup> Se plantea entonces la cuestión de si, en una situación en la que ninguna DOP ha sido registrada a escala de la Unión para la uva pasa de Corinto producida en la segunda subzona A, a

43 — Sentencias, antes citadas, *Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita*, apartado 64, y *Ravil*, apartado 49.

44 — Véanse los puntos 70 y ss. de las presentes conclusiones.

45 — Sentencia *Gysbrechts y Santurel Inter*, antes citada, apartado 45.

saber, la uva de la categoría «Gulf», es posible invocar uno de los motivos de justificación previstos en el artículo 30 CE o una exigencia imperativa basada en el interés general.

64. La finalidad perseguida por el artículo 1, apartado 2, de la Ley 553/1977 es evitar las mezclas entre uvas pasas de Corinto de la zona A y uvas pasas de Corinto procedentes de la zona B. La uva pasa de Corinto producida en la zona A se considera de calidad superior a la producida en la zona B. Por ello, también es más cara. La calidad superior de la uva «Vostizza» no se cuestiona como consecuencia del registro a escala de la Unión de una DOP. En cambio, la calidad superior de la uva de la categoría «Gulf» sólo se deduce de la motivación de la Ley 553/1977 y de las afirmaciones del órgano jurisdiccional remitente y del Gobierno griego sobre el renombre especial de que goza la uva «Gulf», que, sin embargo, no dispone de una DOP. La calidad superior de la uva «Gulf» con respecto a la uva pasa de Corinto producida en la zona B se basa en elementos esencialmente subjetivos, como el renombre o la consideración especiales entre los consumidores del producto en Grecia, elementos que incumbe apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

65. Sin embargo, me parece sorprendente que la República Helénica no haya establecido una DOP en el ámbito de la Unión para la uva «Gulf» si su calidad y sus características son hasta tal punto importantes para los consumidores que es preciso prohibir de manera absoluta la circulación de cualquier otro tipo de uva en el territorio de la segunda subzona

A.<sup>46</sup> El argumento del Gobierno griego, que consiste en afirmar que el objetivo perseguido es el de la preservación de la calidad y la valorización de los productos, resulta debilitado por el hecho de que la Ley 553/1977 no contiene ninguna prescripción en relación directa con la calidad de la uva «Gulf». Tampoco prevé medidas que sean asimilables, en mayor o menor medida, a un pliego de condiciones.

66. Pues bien, la mera prosecución de la preservación de la calidad de un producto que goza de un renombre especial en un Estado miembro, sin que esté designado por una DOP, no puede bastar para constituir una exigencia imperativa. El Tribunal de Justicia lo ha declarado ya en su sentencia Alfa Vita Vasilopoulos y Carrefour-Marinopoulos.<sup>47</sup> Si se adoptara otra solución, se correría el riesgo, a mi juicio demasiado grande, de que los Estados miembros pudieran justificar medidas cuestionables y contrarias a la libre circulación de mercancías basándose en la preservación de una calidad y de un renombre que

46 — Esta inexistencia de DOP, tanto a escala nacional como a escala de la Unión, es tanto más sorprendente cuanto que dicha denominación ha sido registrada para una variedad de uvas pasas producida en la zona B (véase el punto 10 de las presentes conclusiones).

47 — Sentencia de 14 de septiembre de 2006 (C-158/04 y C-159/04, Rec. p. I-8135), a tenor de la cual el Tribunal de Justicia consideró que «por lo que respecta a la justificación de un objetivo de calidad alegado [...], debe señalarse que una medida nacional que obstaculiza la libre circulación de mercancías no puede estar justificada exclusivamente por el mero hecho de que busque promover productos alimenticios de calidad. En efecto, para justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías, tal objetivo sólo puede ser tenido en cuenta en relación con otras exigencias reconocidas como exigencias imperativas, tales como la protección de los consumidores o de la salud» (apartado 23).

el juez de la Unión no tendría la capacidad de controlar o verificar. En el presente asunto, y como señaló la demandante en el litigio principal en sus observaciones escritas, admitir que la preservación de la calidad de la uva «Gulf» constituye una exigencia imperativa, sin que sea objeto de una DOP, equivaldría a reconocer el derecho de la República Helénica a establecer fronteras interiores infranqueables para garantizar la supuesta pureza de determinados productos. Los Estados miembros restantes deberían entonces poder acogerse a esta solución. Sin embargo, tal reparto de los territorios nacionales en función de las producciones de interés local es completamente contrario al espíritu de las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de mercancías, máxime cuando el Derecho de la Unión ofrece las herramientas necesarias para el reconocimiento y la valoración controlada de productos que, por su calidad particular, sus características regionales o los conocimientos necesarios para su producción, pueden ser protegidos.

67. En efecto, el registro de una DOP entraña como contrapartida el compromiso de los productores de respetar una serie de obligaciones que se recogen en el pliego de condiciones. En el caso de la legislación griega, la situación me parece más asimétrica: la calidad superior de la uva «Gulf» se decreta sin que se presenten elementos especialmente probatorios. En virtud de la Ley 553/1997, esta calidad superior sólo puede garantizarse mediante la prohibición de cualquier transporte, almacenamiento y envasado en otra zona. Sin embargo, la legislación no establece ninguna otra obligación a cargo de los productores

para la preservación de la calidad. La circulación de sus productos se obstaculiza sin que éstos tengan la ventaja de ser designados por una DOP.

68. El Gobierno helénico propugna en esencia una extensión de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la justificación de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación cuando existe una DOP registrada a escala de la Unión, a cualquier derecho correspondiente sobre la calidad y el renombre nacional que la ley nacional reconozca como dignos de protección. El objetivo alegado es el de la protección de la calidad, de la autenticidad y del renombre de los productos. Sin embargo, sigo convencido de que, al no existir una DOP registrada para la uva pasa de la variedad «Gulf», y por las razones antes expuestas, esta extensión no es deseable, y de que este objetivo no puede constituir una exigencia imperativa que pueda justificar una medida nacional contraria al artículo 29 CE.

69. Queda por determinar si otra exigencia imperativa, como la protección de los consumidores,<sup>48</sup> puede invocarse de manera pertinente en el presente asunto, como

48 — En efecto, el Tribunal de Justicia reconoce que la protección de los consumidores puede constituir un objetivo legítimo de interés general que puede justificar una restricción a la libre circulación de mercancías; véase la sentencia Gysbrechts y Santurel Inter, antes citada, apartado 47 y jurisprudencia citada.

admite el Tribunal de Justicia en la sentencia Alfa Vita Vassilopoulos y Carrefour-Marino-poulos, antes citada.<sup>49</sup> El Gobierno helénico no ha expuesto ningún hecho en relación con una práctica fraudulenta que se produzca en particular en el mercado de las uvas pasas de Corinto y que pueda justificar una protección especial de los consumidores de uvas pasas. A falta de elementos suficientes, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar detalladamente que la legislación nacional persigue efectivamente la protección de los consumidores.

70. No obstante, incluso en el supuesto de que la protección de los consumidores constituyese dicha exigencia imperativa que puede constituir el fundamento de la justificación del artículo 1, apartado 2, de la Ley 553/1977, es preciso verificar además que esta medida es proporcionada al objetivo perseguido.

3. Sobre el carácter proporcionado de la prohibición de importación, de almacenamiento, de envasado y de ulterior exportación entre las subzonas A, y de la prohibición de importación, de almacenamiento, de envasado y de ulterior exportación entre la zona A y la zona B

71. Desde un principio, ha de señalarse que el propio órgano jurisdiccional remitente

procedió a la apreciación del carácter proporcionado del artículo 1, apartado 2, de la Ley 553/1977, y que ninguna de las cuestiones prejudiciales que ha planteado versa directamente sobre este extremo. No obstante, responder a la tercera cuestión planteada implica necesariamente una reflexión relativa al criterio de proporcionalidad. Además, esta sensación viene corroborada por el hecho de que todas las partes interesadas que participaron en la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, con excepción del Gobierno helénico, presentaron observaciones a este respecto.

72. Habida cuenta del examen que llevó a cabo el órgano jurisdiccional remitente, según se desprende de la petición de decisión prejudicial, considero que procede preguntarse sobre el carácter suficientemente exhaustivo del criterio de proporcionalidad aplicado.

73. Por consiguiente, ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, «para que una normativa nacional se ajuste al principio de proporcionalidad, es necesario comprobar no sólo que los medios elegidos sean apropiados para garantizar la realización del objetivo pretendido, sino también que no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dichos objetivos».<sup>50</sup> En otras palabras, es preciso verificar si no serían posibles otras medidas de una eficacia suficiente<sup>51</sup> para la

49 — Véase el punto 66 de las presentes conclusiones.

50 — Sentencias, antes citadas, Alfa Vita Vassilopoulos y Carrefour-Marino-poulos, apartado 22 y jurisprudencia citada, y Gysbrechts y Santurel Inter, apartado 51.

51 — Y no tan eficaces: véase el punto 78 de las presentes conclusiones.

protección de los consumidores (en lo que respecta al artículo 1, apartado 2, de la Ley 553/1977) o la protección de los derechos de propiedad industrial y comercial (en lo que respecta al artículo 1, apartado 4, de dicha Ley), que tengan un efecto menos restrictivo en el comercio intracomunitario.

74. Antes de examinar el aspecto técnico de la cuestión, me gustaría comenzar por un aspecto lógico. Dado que la zona B produce uvas pasas de calidad al parecer notoriamente inferior a la zona A, se permite a los productores que están ubicados en ella tratar, almacenar, envasar y exportar ulteriormente uva procedente de *toda* la zona A; la única consecuencia es que dichos productores tienen la obligación de indicar, mediante un etiquetado concreto, que las uvas pasas comercializadas son uvas pasas mezcladas. La legislación nacional considera pues que la región que produce uva pasa de calidad inferior puede ser autorizada a tratar la uva de calidad superior. Habida cuenta del sobrecoste que ello supone para los productores (quienes, con el fin de llevar a cabo la mezcla, pueden comprar uva pasa de Corinto ciertamente de mejor calidad, pero más cara), se limita el riesgo de fraude y se evita el engaño al imponer a los productores una obligación de etiquetado especial.

75. Pues bien, es totalmente posible extrapolar esta lógica, *mutatis mutandis*, al interior de la zona A. Dado que la uva pasa producida en la subzona A en la que Fragkopoulos está

establecida se considera de calidad inferior a la producida en la primera subzona A y que se designa con la DOP «Vostizza», no veo qué razón válida podría seguir justificando que se prohíba a los productores de la segunda subzona A tratar uva pasa producida en la primera subzona A (la cual, eventualmente, perderá su DOP) al estar sujetos a requisitos de etiquetado análogos a los impuestos a los productores de la zona B que llevan a cabo una mezcla de uvas pasas. Por ello, debe examinarse el carácter coherente y sistemático de la legislación nacional con respecto al objetivo supuestamente perseguido.<sup>52</sup>

76. En cuanto a los motivos técnicos que permiten distinguir las distintas variedades de uva pasa de Corinto, el órgano jurisdiccional remitente declaró la insuficiencia de los distintos tipos de control posible a la vista de los argumentos y testimonios científicos presentados ante él por las distintas partes. El órgano jurisdiccional remitente es el mejor situado para apreciar la pertinencia de las alegaciones de las partes. Sin embargo, considero que, con ocasión de esta apreciación que deberá llevar a cabo, debe tener en cuenta dos elementos.

52 — En el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: véase la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, Rec. p. I-13031), apartado 67, y las conclusiones del Abogado General Bot presentadas el 17 de diciembre de 2009 en el asunto que dio lugar a la sentencia de 3 de junio de 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Rec. p. I-4695), puntos 69 y ss.



77. En primer lugar, Fragkopoulos volvió a afirmar en la vista que no deseaba mezclar las uvas pasas de Corinto que consiguiera obtener en las otras zonas con las de su zona de producción. A este respecto, debe destacarse la alegación formulada por el Reino de los Países Bajos en sus observaciones escritas: el órgano jurisdiccional remitente debería preguntarse si, en lugar de una prohibición de circulación absoluta entre zonas, con las consecuencias que se conocen sobre los movimientos de exportación, no sería posible plantearse obligar a los productores de uvas pasas de Corinto a disponer de líneas de producción distintas, incluso de almacenes distintos en los que solamente puedan almacenarse, tratarse y envasarse las uvas pasas de Corinto del mismo origen.

la eficacia de una prohibición absoluta. En consecuencia, es quizá el propio espíritu de la legislación griega el que podría ser objeto de una reevaluación y el órgano jurisdiccional remitente podría plantearse, a la vista de estos elementos, si, en lugar de un mecanismo de prevención demasiado restrictivo, no sería posible establecer un mecanismo de represión, basado en controles visuales imprevistos efectuados *in situ*, lo que me parece menos contrario a la libre circulación de mercancías (máxime cuando toda excepción a una prohibición establecida por el Tratado CE debe ser de interpretación estricta),<sup>54</sup> y bastante fácil de poner en práctica teniendo en cuenta, cuando menos, el número limitado de productores de uvas pasas presentes en la zona A.<sup>55</sup> Dicho esto, ha de reiterarse que sólo el órgano jurisdiccional remitente puede apreciar la eficacia mínima de este tipo de control.

78. El órgano jurisdiccional remitente señala también que el control visual (método de la observación por un inspector de calidad) puede considerarse una medida menos restrictiva que permite identificar la procedencia de las uvas. En cambio, considera que «aunque este método puede consistir en una medida menos onerosa que las prohibiciones [establecidas por la Ley 553/1977], no es [...] una medida tan eficaz, que tenga un efecto equivalente a ellas».<sup>53</sup> No obstante, considero que el órgano jurisdiccional remitente, ante las medidas de prohibición, debe renunciar a la idea de determinar medidas «tan eficaces», ya que, precisamente, nada es comparable a

79. Por consiguiente, propongo que se responda a la tercera cuestión considerando que la protección de un producto, que venga determinado geográficamente mediante una ley nacional de un Estado miembro y al cual no se haya reconocido la posibilidad de llevar una indicación distintiva particular

54 — Sentencias de 14 de diciembre de 1972, *Marimex* (29/72, Rec. p. 1309), apartado 4; de 25 de enero de 1977, *Bauhuis* (46/76, Rec. p. 5), apartado 12; de 5 de febrero de 2004, *Greenham y Abel* (C-95/01, Rec. p. I-1333), apartado 40, y de 28 de enero de 2010, *Comisión/Francia* (C-333/08, Rec. p. I-757), apartado 87.

55 — En la vista, Fragkopoulos declaró que sólo cuatro o cinco productores operaban en el territorio de la segunda subzona A, mientras que sólo dos productores se reparten la producción de la uva pasa de Corinto denominada «Vostizza» en la primera subzona A. En la medida en que la mezcla se permite en la zona B, los controles imprevistos sólo tendrían razón de ser en la zona A.

53 — Véase el apartado 22 de la resolución de remisión.

que indique su calidad superior y su carácter único, generalmente reconocidos, por proceder de una zona geográfica determinada, no constituye una justificación prevista por el artículo 30 CE en virtud de la protección de la propiedad industrial y comercial, ni tampoco una exigencia imperativa que pueda justificar una medida en principio prohibida con arreglo al artículo 29 CE. Sin embargo, el Tribunal de Justicia reconoce que la protección de los consumidores puede constituir dicha exigencia imperativa, si bien corresponde al órgano

jurisdiccional remitente asegurarse de que la legislación nacional persigue efectivamente ese objetivo. Además, teniendo presente que las excepciones a las normas del Tratado CE deben ser de interpretación estricta, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar el carácter proporcionado de la medida nacional controvertida al examinar las alternativas que serían menos contrarias a la libre circulación de las uvas pasas de Corinto producidas en el territorio del Estado miembro afectado.

## VI. Conclusión

80. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el *Symvoulío tis Epikrateias*:

- «1) Una empresa como la demandante en el litigio principal, es decir, una empresa de tratamiento y envasado de uva pasa, establecida en una determinada región de un Estado miembro en la que existe una prohibición legal de introducción a efectos de tratamiento y envasado de diferentes variedades de uva pasa procedentes de otras regiones del país y que, por lo tanto, se encuentra en una situación en la que no puede exportar la uva pasa obtenida del tratamiento de las variedades indicadas, puede alegar ante el juez que las correspondientes medidas legislativas son contrarias al artículo 29 CE.

- 2) Tanto las disposiciones de una ley nacional como la Ley 553/1977 relativa a las medidas de protección y de apoyo a la exportación de uvas pasas de Corinto, que prohíben la introducción, el almacenamiento y el tratamiento para su posterior exportación de uvas procedentes de distintas regiones del país en una determinada región en la que sólo se permite tratar la uva producida localmente, como las que reservan la denominación de origen protegida registrada en el ámbito de la Unión únicamente a la uva que ha sido tratada y envasada en la región determinada en la que se haya obtenido, constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, prohibidas por el artículo 29 CE.
  
- 3) La protección de un producto, que venga determinado geográficamente mediante una ley nacional de un Estado miembro y al cual no se haya reconocido la posibilidad de llevar una indicación distintiva particular que indique su calidad superior y su carácter único, generalmente reconocidos, por proceder de una zona geográfica determinada, no constituye una justificación prevista por el artículo 30 CE en virtud de la protección de la propiedad industrial y comercial, ni tampoco una exigencia imperativa que pueda justificar una medida en principio prohibida con arreglo al artículo 29 CE. Sin embargo, el Tribunal de Justicia reconoce que la protección de los consumidores puede constituir dicha exigencia imperativa, si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que la legislación nacional persigue efectivamente ese objetivo. Además, teniendo presente que las excepciones a las normas del Tratado CE deben ser de interpretación estricta, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar el carácter proporcionado de la medida nacional controvertida al examinar las alternativas que serían menos contrarias a la libre circulación de las uvas pasas de Corinto producidas en el territorio del Estado miembro afectado.»