CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 10 de octubre de 2002 [1]

1. Mediante resolución de 1 de junio de 2001, presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de junio, el Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (en lo sucesivo, «Verwaltungssenat») planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, [2] y sobre la interpretación de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (en lo sucesivo, «Directiva 2000/13» o «Directiva»), [3] que derogó la Directiva 79/112 con efectos a partir del 26 de mayo de 2000.

2. En particular, el Verwaltungssenat pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 15 de la Directiva 79/112 o el artículo 18 de la Directiva 2000/13 se opone a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual, cuando se comercializan productos alimenticios cuya fecha de duración mínima ya ha pasado, tal circunstancia debe indicarse de forma clara y comprensible para todos, sin que sea posible limitarse a indicar en la etiqueta dicha fecha de duración mínima.

Marco normativo

Normativa comunitaria

3. Como se afirma en su exposición de motivos (primer considerando), la Directiva 2000/13 procedió a la codificación de la materia, refundiendo la Directiva 79/112 y sus modificaciones posteriores.

4. De la exposición de motivos se deduce, además, que la Directiva fue adoptada por cuanto «las diferencias entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al etiquetado de los productos alimenticios son susceptibles de dificultar la libre circulación de dichos productos y pueden crear condiciones de competencia desiguales» (segundo considerando) y resultaba «nece-

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162.
3 — DO L 109, p. 29.

sario, por consiguiente, aproximar dichas legislaciones con el fin de contribuir al funcionamiento del mercado interior» (tercer considerando). La Directiva tiene, por tanto, el objeto de «adoptar las normas comunitarias, de carácter general y horizontal, aplicables al conjunto de los productos alimenticios que están en el mercado» (cuarto considerando), inspirándose a tal fin en el principio según el cual «cualquier regulación relativa al etiquetado de los productos alimenticios debe fundarse, ante todo, en el imperativo de la información y la protección de los consumidores» (sexto considerando). Desde este punto de vista, «un etiquetado detallado relativo a la naturaleza exacta y las características del producto, que permite al consumidor realizar su elección con conocimiento de causa, es el más apropiado en la medida en que crea menos obstáculos a la libertad del intercambio» (octavo considerando).

5. La propia Directiva precisa, asimismo, en el décimo considerando, que «el carácter horizontal de la [...] Directiva no ha permitido en una primera fase incluir entre las menciones obligatorias [...] todas aquellas que deben añadirse a la lista aplicable en principio al conjunto de los productos alimenticios pero es conveniente, en una fase posterior, dictar disposiciones comunitarias encaminadas a completar las normas actualmente establecidas».

6. El undécimo considerando señala, a su vez, que, «además, si, en ausencia de normas comunitarias de carácter específico, los Estados miembros deben conservar la facultad de prever ciertas disposiciones nacionales que vengan a añadirse a las disposiciones generales de la presente Directiva, es importante no obstante someter dichas disposiciones a un procedimiento comunitario».

7. Dicho esto, el artículo 1 de la Directiva delimita su ámbito de aplicación *ratione materiae* y define los conceptos que emplea, disponiendo:

«1. La presente Directiva se refiere al etiquetado de los productos alimenticios destinados a ser entregados, sin ulterior transformación, al consumidor final así como a ciertos aspectos relativos a su presentación y a la publicidad que se hace de ellos.

[...]

3. A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) "etiquetado": las menciones, indicaciones, marcas de fábrica o comerciales, dibujos o signos relacionados con un producto alimenticio y que figuren en

cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faja o collarín, que acompañen o se refieran a dicho producto alimenticio;

b) "producto alimenticio envasado": la unidad de venta destinada a ser presentada sin ulterior transformación al consumidor final y a las colectividades, constituida por un producto alimenticio y el envase en el cual haya sido acondicionado antes de ser puesto a la venta, ya recubra el envase al producto por entero o sólo parcialmente, pero de tal forma que no pueda modificarse el contenido sin abrir o modificar dicho envase.»

8. El artículo 2 prevé, por lo que aquí interesa:

«1. El etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán:

a) ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente:

i) sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia, y modo de fabricación o de obtención,

[...]»

9. Por su parte, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva establece:

«1. El etiquetado de los productos alimenticios implicará solamente, en las condiciones, y salvo las excepciones previstas en los artículos 4 a 17, las indicaciones obligatorias siguientes:

1) la denominación de venta del producto,

2) la lista de ingredientes,

3) la cantidad de determinados ingredientes o categorías de ingredientes de conformidad con las disposiciones del artículo 7,

4) para los productos alimenticios preembalados, la cantidad neta,

5) la fecha de duración mínima o, en el caso de productos alimenticios muy perecederos por razones microbiológicas, la fecha de caducidad,

6) las condiciones especiales de conservación y de utilización,

7) el nombre o la razón social y la dirección del fabricante o del embalador o de un vendedor establecido dentro de la Comunidad.

No obstante, los Estados miembros quedan autorizados, en lo que respecta a la mantequilla producida en su territorio, a exigir solamente la indicación del fabricante, del embalador o del vendedor.

Sin perjuicio de la información prevista en el artículo 24, los Estados miembros comunicarán a la Comisión y a los demás Estados miembros cualquier medida que adopten en virtud del párrafo segundo,

8) el lugar de origen o de procedencia en los casos en que su omisión pudiera inducir a error al consumidor sobre el origen o la procedencia real del producto alimenticio,

9) un modo de empleo en el caso de que, de no haberlo, no se pueda hacer un uso adecuado del producto alimenticio,

10) para las bebidas que tengan un grado alcohólico en volumen superior al 1,2 % se especificará el grado alcohólico volumétrico adquirido.»

10. Además, a tenor del artículo 4:

«1. Las disposiciones comunitarias aplicables a ciertos productos alimenticios determinados y no a los productos alimenticios en general podrán establecer excepciones, a título excepcional y sin menoscabo de la información al comprador, a las obligaciones previstas en los puntos 2) y 5) del apartado 1 del artículo 3.

2. Las disposiciones comunitarias aplicables a ciertos productos alimenticios determinados y no a los productos alimenticios en general podrán establecer otras indica-

ciones obligatorias además de las enumeradas en el artículo 3.

En su ausencia, los Estados miembros podrán establecer tales indicaciones conforme al procedimiento previsto en el artículo 19.

[...]»

11. Con arreglo al artículo 9:

«1. La fecha de duración mínima de un producto alimenticio es la fecha hasta la cual dicho producto alimenticio mantiene sus propiedades específicas siempre que el producto se guarde en condiciones de conservación adecuadas.

[...]

2. Se comunicará precedida de las palabras:

— "consumir preferentemente antes del [...]" cuando la fecha incluya la indicación del día,

— "consumir preferentemente antes de finales de [...]" en los demás casos».

12. El artículo 10 precisa, a su vez:

«1. En el caso de productos alimenticios microbiológicamente muy perecederos y que por ello puedan suponer un peligro inmediato para la salud humana, después de un corto período de tiempo, la fecha de duración mínima se cambiará por la fecha de caducidad.

2. La fecha deberá ir precedida por las palabras:

[...]

"fecha de caducidad"».

13. El artículo 17 dispone:

«Los Estados miembros se abstendrán de precisar, aparte de lo previsto en los artículos 3 a 13, el modo en que deberán proporcionarse las indicaciones prescritas en el artículo 3 y en el apartado 2 del artículo 4.»

14. El artículo 18 de la Directiva, que reproduce íntegramente el tenor del artículo 15 de la derogada Directiva 79/112, dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros no podrán prohibir el comercio de los productos alimenticios que se ajusten a la presente Directiva mediante la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas que regulen el etiquetado y la presentación de ciertos productos alimenticios o de los productos alimenticios en general.

2. El apartado 1 no será aplicable a las disposiciones nacionales no armonizadas justificadas por razones de:

— protección de la salud pública,

— represión del fraude, a condición de que dichas disposiciones no puedan obstaculizar la aplicación de las definiciones y normas previstas por la presente Directiva,

— protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de represión de la competencia desleal.»

15. Por último, el artículo 19 está redactado en los siguiente términos:

«En el caso de que se haga referencia al presente artículo se aplicará el procedimiento siguiente cuando un Estado miembro considere necesario adoptar una nueva legislación.

Comunicará a la Comisión y a los demás Estados miembros las medidas proyectadas precisando los motivos que las justifiquen. La Comisión consultará a los Estados miembros en el seno del Comité permanente de productos alimenticios creado por la Decisión 69/414/CEE del Consejo, cuando juzgue útil esta consulta o cuando así lo solicite un Estado miembro.

El Estado miembro sólo podrá adoptar las medidas proyectadas tres meses después de dicha comunicación y siempre que no haya recibido una opinión contraria de la Comisión.

En este último caso, y antes de finalizar el plazo mencionado, la Comisión iniciará el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 20 para decidir si pueden ponerse en aplicación las medidas proyectadas, sujetas, en su caso, a las modificaciones que sean pertinentes.»

Legislación nacional

16. El Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993 (Reglamento sobre el etiquetado de los productos alimenticios; en lo sucesivo, «LMKV»)[4] regula la fijación de indicaciones en los productos alimenticios envasados y destinados a los consumidores finales.

17. En el artículo 10,[5] en particular, se dispone:

«1. No se admitirá la prórroga de la fecha de duración mínima o de la fecha de caducidad.

2. Cuando haya pasado la fecha de duración mínima, esta circunstancia deberá ser indicada de forma clara y comprensible para todos.

3. Cuando haya pasado la fecha de caducidad, el producto ya no podrá ser comercializado.»[6]

18. En virtud del artículo 74 de la Lebensmittelgesetz 1975 (Ley sobre productos alimenticios; en lo sucesivo, «LMG»),[7] la infracción de las disposiciones del LMKV se castiga con una multa.

Hechos y procedimiento

19. El 26 de febrero de 2001, la Bezirkshauptmannschaft Zwettl, autoridad administrativa competente en la materia, impuso a la Sra. Müller, en su condición de representante de la sociedad Spar österreichische Warenhandels AG, una multa de 2.000 ATS por infracción del artículo 10, apartado 2, del LMKV, al haber puesto a la venta, el 22 de agosto de 2000, cajas de cerveza cuya fecha de duración mínima había pasado, sin que tal circunstancia se hiciera constar de forma clara y comprensible para todos.

20. La Sra. Müller interpuso un recurso contra la multa ante el Verwaltungssenat, el cual, al detectar una posible oposición de la legislación austriaca controvertida con el Derecho comunitario, suspendió el procedimiento y preguntó al Tribunal de Justicia lo siguiente:

«¿Se opone la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978,

4 — Publicado en BGBl. nº 72/1993.

5 — Actualmente, tras su modificación, artículo 9 (BGBl. II nº 462/1999)

6 — Traducción no oficial.

7 — Publicada en BGBl. nº 86/1975; la última modificación fue publicada en BGBl. I nº 157/1999.

relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, en particular su artículo 15, o bien la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, en particular su artículo 18, a la normativa de un Estado miembro conforme a la cual cuando se comercializan productos alimenticios cuya fecha de duración mínima ya ha pasado, esta circunstancia debe ser indicada de forma clara y comprensible para todos, sin que sea posible limitarse a indicar la fecha de duración mínima?»

22. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones la Sra. Müller, el Gobierno austriaco y la Comisión.

Análisis jurídico

21. En su resolución, el órgano jurisdiccional remitente, aun cuando considera necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre esta cuestión, se muestra no obstante inclinado a estimar que la norma nacional de que se trata es compatible con el Derecho comunitario. A su juicio, en efecto, tal norma no especifica el procedimiento concreto que debe seguirse para informar al público y, además, se aplica a todos los productos con independencia de su origen. En cualquier caso, observa dicho órgano jurisdiccional, la disposición controvertida está justificada en virtud del artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2000/13, en la medida en que está dirigida a la represión de los fraudes. En efecto, cuando adquiere un producto alimenticio, un consumidor normalmente perspicaz supone que la fecha de duración mínima no ha pasado; en caso contrario, está justificada la obligación de indicar tal circunstancia de forma clara e inequívoca para evitar cualquier posible engaño o confusión.

23. Como se desprende claramente de su exposición de motivos, la Directiva está dirigida a eliminar los obstáculos a los intercambios de mercancías entre los Estados miembros, estableciendo normas armonizadas en materia de etiquetado de los productos, inspiradas en el imperativo de la información y la protección de los consumidores. En cumplimiento de tal imperativo, la Directiva pretende, en efecto, garantizar que la circulación de un producto alimenticio en el interior del mercado común no se vea dificultada por el hecho

de que dicho producto no lleve las indicaciones de etiquetado exigidas por la legislación del Estado de importación o lleve indicaciones prohibidas por dicha legislación. Para ello, la Directiva dicta una serie de normas de carácter general y horizontal para todos los productos alimenticios.

24. En particular en cuanto aquí interesa, ha de recordarse que el artículo 3 de la Directiva prescribe una serie de indicaciones que deben ser utilizadas obligatoriamente para todos los productos alimenticios, con la consecuencia de que tales indicaciones son, al mismo tiempo, las únicas cuya fijación puede exigirse obligatoriamente y cuya falta puede entrañar la prohibición de comercializar el producto, de conformidad con el artículo 18, apartado 1.

25. Tal consecuencia se desprende, en primer lugar, del inequívoco tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, según el cual «el etiquetado de los productos alimenticios implicará *solamente* [...] las indicaciones obligatorias siguientes [...]».[8] Por otra parte, a mi juicio, esta consecuencia es la única coherente con el sistema de la Directiva, en particular con la interpretación del artículo 3 en relación con el artículo 18. De otro modo, en efecto, carecería de sentido la disposición del artículo 18, apartado 1, según el cual «los Estados miembros no podrán prohibir el comercio de los productos alimenticios que se ajusten a la presente Directiva mediante la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas que regulen el etiquetado y la presentación». Efectivamente, la exigencia de indicaciones adicionales no podría ser sancionada, en el caso de su vulneración, con una prohibición (o bien con un endurecimiento de las condiciones) de comercializar las mercancías en las que no figuren tales indicaciones adicionales.

26. Por lo demás, en mi opinión, ésta es la línea argumental que ha inspirado también al Tribunal de Justicia en la interpretación de la Directiva 79/112, al declarar que «en materia de etiquetado, los límites de la competencia que [...] se deja a los Estados miembros son fijados por la propia Directiva, ya que enumera de forma exhaustiva, en el apartado 2 de su artículo 15 [actualmente artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2000/13] las razones que pueden justificar la aplicación de normas nacionales no armonizadas que prohíban el comercio de productos que se ajusten a la Directiva».[9]

27. Dicho esto, ha de añadirse que ninguna de las partes discute que la lista de las indicaciones obligatorias aplicables a todos los productos alimenticios, contenida en el

8 — El subrayado es mío. Ha de señalarse que, en su versión francesa, esta disposición establece que «l'étiquetage des données alimentaires comporte [...] *les seules* mentions obligatoires suivantes», y en su versión inglesa, «indication of the following particulars *alone* shall be compulsory on the labelling of foodstuffs». Sin embargo, en la versión alemana se utiliza el adverbio *nur*, en la italiana *soltanto*, y en la portuguesa *unicamente*.

9 — Sentencia de 12 de diciembre de 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695), apartado 15. Véanse también, en el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Geelhoed presentadas en el asunto Comisión/Austria (C-221/00), sentencia de 23 de enero de 2003, Rec. pp. I-1007 y ss., especialmente p. I-1009, y en el asunto Sterbenz y Haug (asuntos acumulados C-421/00, C-426/00 y C-16/01), sentencia de 23 de enero de 2003, Rec. pp. I-1065 y ss., especialmente p. I-1067, punto 38.

artículo 3, es exhaustiva. Lo que se discute, en realidad, es si la indicación prevista en el artículo 10 del LMKV está comprendida en la materia armonizada por la Directiva y si, por tanto, debe concluirse, en caso de respuesta afirmativa, que dicha indicación impone una condición adicional respecto a las previstas en el artículo 3.

28. La Sra. Müller responde afirmativamente a esta pregunta y, en consecuencia, estima que la norma nacional es incompatible con el artículo 3 de la Directiva.

29. En cambio, en opinión de la Comisión, el artículo 10 del LMKV no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva porque trata aspectos que ésta aún no ha armonizado, en particular los requisitos de etiquetado para el período posterior a la fecha de duración mínima. Según la Comisión, en efecto, la Directiva se limite a imponer, en el artículo 3, apartado 1, la indicación de la fecha de caducidad, para después señalar, en los artículos 9 y 10 siguientes, cuál debe ser tal indicación según se trate, respectivamente, de productos no perecederos (fecha de duración mínima: «consumir preferentemente antes del [...]») o de productos «muy perecederos» (fecha límite de consumo: «fecha de caducidad»). Sin embargo, la Directiva nada prevé, en cuanto a las obligaciones de etiquetado, para el período posterior a las fechas señaladas. Por tanto, mientras no se realice una armonización completa a este respecto, los Estados miembros mantendrán su competencia para regular la materia, siempre que se cumplan los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 4 de la Directiva y los requisitos sustanciales previstos en el artículo 28 CE.

30. En apoyo de su tesis, la Comisión se basa precisamente en el hecho de que, como se reconoce abiertamente en el décimo considerando de la Directiva (véase el punto 5 *supra*), la armonización horizontal que ésta establece para todos los productos alimenticios es incompleta. Por lo que aquí interesa, recuerda la Comisión, sólo en normativas específicas relativas a determinados productos alimenticios se han adoptado disposiciones *ad hoc* para prohibir la venta de los productos que perecen muy rápidamente tras la fecha de caducidad, mientras que no se adoptado ninguna norma para todos los demás productos. Ello no hace sino confirmar que, a nivel horizontal y general, no existe una armonización comunitaria al respecto. Además, prosigue la Comisión, precisamente por esta razón había introducido, en la propuesta de Reglamento por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria,[10] el principio general según el cual no puede comercializarse ningún producto alimenticio que sea peligroso. Este principio ha sido ahora recogido en el artículo 14 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002,[11] que es fruto de aquella propuesta.

10 — Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, de 7 de agosto de 2001, COM(2001) 475 final (DO C 304 E, p. 273).

11 — DO L 31, p. 1.

31. Por mi parte, debo decir que comparto las conclusiones a que llega la Comisión, puesto que, también a mi juicio, el artículo 10 del LMKV no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva. No obstante, tengo ciertas dudas sobre los motivos aducidos para llegar a tal resultado.

32. En primer lugar, no creo que quepa invocar el décimo considerando de la Directiva para afirmar que los Estados miembros conservan la facultad de imponer indicaciones obligatorias adicionales no armonizadas. En efecto, dicho considerando se limita a hacer constar la falta de exhaustividad (al menos inicial) de la lista recogida en la Directiva, como consecuencia de su carácter horizontal, para anticipar básicamente que, en un momento ulterior, sería necesario introducir indicaciones adicionales aplicables en principio a todos los productos alimenticios. Pero, a mi juicio, ello no corrobora en modo alguno la tesis de la subsistencia de una competencia estatal en materia de etiquetado; al contrario, confirma que, sin perjuicio de la armonización horizontal introducida por la Directiva, si entre tanto se detectan lagunas, éstas podrán colmarse a nivel comunitario o, en su defecto, mediante medidas específicas de cada uno de los Estados miembros, siempre que sean adoptadas respetando los límites y los procedimientos expresamente previstos a tal efecto por la Directiva (véanse el undécimo considerando y los artículos 4 y 19).

33. De igual modo, tampoco advierto cómo puede aducirse en apoyo de la tesis de la Comisión el hecho de que antes de la adopción del Reglamento nº 178/2002 (véase el punto 30 *supra)* no existiera una prohibición general de comercializar alimentos no seguros y sólo para algunos productos muy perecederos desde el punto de vista microbiológico existieran normas específicas que prohibían con carácter absoluto la comercialización tras la fecha de caducidad. En primer lugar, porque, aun cuando ello confirmase *a contrario* la inexistencia de una normativa horizontal y general en materia de etiquetado para el período posterior a la fecha de duración mínima de alimentos no perecederos, tampoco podría inferirse de ello, habida cuenta de lo señalado en el punto anterior, la libertad de los Estados miembros para adoptar disposiciones nacionales en la materia. Pero, sobre todo, me sorprende la referencia a la prohibición prevista en el Reglamento nº 178/2002, puesto que tal prohibición (como la sancionada por las normas específicas mencionadas) no se refiere a las normas sobre etiquetado, sino a los principios generales de la legislación alimentaria y de la seguridad de los productos correspondientes.

34. Son precisamente estas últimas consideraciones las que me inducen a proponer una apreciación diferente de la cuestión controvertida, que quizá podría motivar mejor el resultado al que llega la Comisión (a mi juicio, repito, acertadamente). Es decir, en mi opinión, es posible alcanzar más correctamente tal conclusión no ya aduciendo que las indicaciones previstas en el artículo 10 del LMKV están comprendidas en el ámbito de aplicación general de la Directiva y que, sin embargo, no son todavía objeto de la armonización que ésta persigue, como consecuencia del carácter

incompleto de dicha Directiva, sino afirmando de modo más radical que tales indicaciones no están en modo alguno comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, en la medida en que son extrañas al objeto y a la finalidad de esta última.

35. En efecto, son objeto de la Directiva las indicaciones necesarias para que el consumidor conozca las características intrínsecas y originarias del producto, es decir, su naturaleza, calidad, composición, cantidad, requisitos de conservación, origen y procedencia y modo de fabricación (véanse el artículo 2 y el octavo considerando). Ahora bien, a mi juicio, la disposición nacional controvertida no trata de las indicaciones exigidas para informar al consumidor sobre tales características del producto, sino que está dirigida únicamente a indicar una posible modificación de estas últimas, ocurrida en la fase posterior a la comercialización del producto o incluso en el momento de la finalización de su vida comercial normal. En este sentido, por tanto, dichas indicaciones no se refieren al «etiquetado» del producto, al menos en el sentido expresado por la Directiva.

36. A mi juicio, ello se ve también confirmado, en particular, por el hecho de que, como reconocen todos los que han presentado observaciones, la información de que se trata podrá facilitarse sin que sea necesario fijar un etiqueta adicional en cada envase comercializado y, por tanto, sin que sea necesario intervenir en modo alguno en el «etiquetado» de cada uno de los productos en el sentido de lo dispuesto en la Directiva. La disposición austriaca se limita, de hecho, a exigir que se informe al público de que ha pasado la fecha de duración mínima, sin prescribir a tal fin el cumplimiento de un procedimiento preciso, de modo que bastará, por ejemplo, con presentar la mercancía «caducada» es estanterías separadas y advertir con un simple cartel de que todos los productos expuestos en tales estanterías ya no son productos «frescos». [12]

37. Por otra parte, las indicaciones exigidas por el artículo 10 del LMKV tampoco tienen nada que ver con los objetivos de la Directiva. En efecto, como he señalado antes, la Directiva introduce una normativa armonizada en materia de etiquetado con objeto de contribuir al funcionamiento del mercado interior y, en particular, evitar que las eventuales divergencias entre las legislaciones nacionales puedan dificultar la libre circulación de mercancías y falsear las condiciones de la competencia.

38. En cambio, disposiciones como las del artículo 10 del LMKV no tienen, en

12 — El hecho de que un cartel informativo colocado en un establecimiento no es equiparable al etiquetado parece confirmarlo indirectamente la sentencia de 14 de julio de 1998, Goerres (C-385/96, Rec. p. I-4431), apartado 25, en el que el Tribunal de Justicia ha señalado que «todas las indicaciones obligatorias prescritas por la Directiva deben *figurar en el etiquetado* en una lengua fácilmente inteligible para los consumidores del Estado o de la región de que se trate, o a través de otros medios, tales como dibujos, símbolos o pictogramas. Una etiqueta complementaria ("Zusatzschild") colocada en el establecimiento, en el lugar en que se encuentra el producto de que se trate, no es una medida suficiente para garantizar la información y la protección del consumidor final» (el subrayado es mío). Por tanto, de esta sentencia puede deducirse que las informaciones facilitadas al consumidor por medio de un cartel colocado «en el establecimiento, en el lugar en que se encuentra el producto de que se trate» no son las que «figuran en el etiquetado», lo que parece confirmar justamente que la colocación de tal cartel no constituye una forma de «etiquetado» en el sentido de lo dispuesto en la Directiva.

principio, influencia alguna sobre la libre circulación de mercancías ni sobre las condiciones de la competencia en el mercado común, sobre todo porque, como se ha subrayado unánimemente, la disposición de que se trata se aplica de forma indistinta a todos los productos. De hecho, tales disposiciones sólo se aplican en el momento en que el producto ha agotado todas las fases del proceso que conduce desde la producción hasta su puesta a la venta al consumidor final y, por tanto, ha circulado ya libremente en el interior del mercado común. Si así es, es evidente que de la obligación a cargo del vendedor al por menor de indicar al público que ha pasado la fecha de consumo no puede derivarse ningún obstáculo a la circulación intracomunitaria de las mercancías. En otras palabras, por cuanto aquí interesa, la imposición de tal obligación no tiene nada que ver con los objetivos de la Directiva.

39. Dicho esto, ha de añadirse que aunque se llegue a la conclusión —sea por la vía que se acaba de indicar o siguiendo el razonamiento de la Comisión— de que la normativa austriaca controvertida no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva, habrá que verificar en cualquier caso si dicha normativa se ajusta a los límites impuestos por los principios y disposiciones generales del Tratado pertinentes en esta materia. En particular, es necesario valorar la disposición a la luz de la prohibición general de adoptar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, prevista en el artículo 28 CE. En cambio, una vez descartado que la materia esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva, no es necesario, a mi juicio, abordar el problema de verificar también, como en cambio hace la Comisión (aunque sea para a continuación excluir su pertinencia), la observancia de los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 4 de la misma Directiva para la adopción de disposiciones nacionales que establezcan indicaciones obligatorias de etiquetado aplicables únicamente a determinados productos alimenticios.

40. A decir verdad, también por lo que respecta a la pertinencia del artículo 28 CE en el presente asunto, es lícito albergar alguna duda si se sostiene, como el Gobierno austriaco, que concurren aquí las condiciones enunciadas en la célebre sentencia Keck y Mithouard, es decir, si se considera que la disposición nacional controvertida regula simples modalidades o situaciones de venta, y se aplica «a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que [afecte] del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros». [13] De ser así, como efectivamente me siento inclinado a pensar, la disposición nacional de que se trata quedaría fuera del ámbito de aplicación de la prohibición de adoptar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, recogida en el artículo 28 CE. [14]

41. En cualquier caso, aunque no fuera así, coincido con la Comisión y con el propio

13 — Sentencia de 24 de noviembre de 1993 (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 16.

14 — Véase la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, apartado 17.

Gobierno austriaco en afirmar que el artículo 10 del LMKV reune los requisitos impuestos por el artículo 28 CE y las condiciones que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha deducido de él. En efecto, como es sabido, según dicha jurisprudencia, el artículo 28 CE «prohíbe los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías (como los que se refieren a su denominación, su forma, sus dimensiones, su peso, su composición, su presentación, su etiquetado o su envasado), aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, nacionales e importados, siempre que esta aplicación no pueda estar justificada por un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías».[15] En el presente asunto, en efecto, las medidas de que se trata, además de ser indistintamente aplicables, están asimismo justificadas por objetivos de interés general, puesto que están dirigidas a la protección del consumidor. De igual modo, deben considerarse compatibles con el principio de proporcionalidad, dado que establecen una simple obligación de presentación y no una prohibición de comercialización sin más.

42. Dicho todo esto con carácter principal, debo añadir que, en caso de que el Tribunal de Justicia estimase, en cambio, que la medida austriaca controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva, me vería inclinado a compartir la tesis, igualmente desarrollada con carácter subsidiario por el Gobierno austriaco y la Comisión, que legitima dicha medida sobre la base del artículo 18, apartado 2, de la Directiva. También a mi juicio, en efecto, puede afirmarse la licitud de la medida de que se trata en virtud del citado artículo, en cuanto disposición nacional «no armonizada» (sería más correcto decir excepcional) justificada por motivos de represión del fraude y de la competencia desleal.

43. Esta conclusión, cierto es, es rebatida por la Sra. Müller, según la cual la indicación exigida por el artículo 10 del LMKV no es ni necesaria ni proporcionada en relación con los objetivos señalados. Y ello, en primer lugar, porque, a diferencia de lo afirmado por el Verwaltungssenat, carece de fundamento la idea de que el consumidor, al encontrarse ante un producto debidamente comercializado, da por supuesto que la fecha de duración mínima no ha pasado, por lo que no es necesario hacer una advertencia posterior relativa a la mera indicación de dicha fecha. En segundo lugar, tal advertencia no resulta proporcionada en relación con su pretendida finalidad, puesto que a tal fin bastaría una simple indicación de la fecha de duración mínima prevista en la Directiva y, en cambio, la ulterior obligación de etiquetado excedería manifiestamente de lo necesario para la protección del consumidor.

44. No comparto estas objeciones. En mi opinión, ciertamente, la experiencia demuestra que un consumidor, incluso uno que sea perspicaz, parte normalmente de la idea de que los productos puestos a la venta, en cuanto que están envasados, son productos «frescos», en el sentido de que

15 — Véanse, en particular, las sentencias de 3 de junio de 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175), apartado 38, y de 13 de septiembre de 2001, Schwarzkopf (C-169/99, Rec. p. I-5901), apartado 38.

no ha pasado la correspondiente fecha de duración mínima. En efecto, la comprobación de que así es no se realiza siempre y necesariamente en el momento de la adquisición, sino más bien en el momento de utilizar el producto, cuando el consumidor comprueba si los productos que conserva en su despensa no han «caducado» por olvido.

45. A este respecto, no es válida la objeción de que un consumidor normalmente perspicaz debe leer siempre todas las indicaciones contenidas en la etiqueta de los bienes que adquiere. Sobre este punto estimo, al igual que la Comisión, que imponer en cualquier caso al consumidor tal carga de lectura previa no parece ni justificado ni oportuno, en particular a la luz del evidente desequilibrio entre los intereses contrapuestos en el presente asunto. En efecto, el interés del vendedor en dar salida en cualquier caso a productos alimenticios cuya fecha de duración mínima ya ha pasado y cuya calidad pueda por tanto verse reducida no resulta, ciertamente, digno de la misma tutela que el interés del consumidor en adquirir alimentos con unas cualidades intactas.

46. A mi juicio, por tanto, una medida como aquella de que aquí se trata se ajusta sin duda alguna adecuadamente a la exigencia de evitar engaños y fraudes, al atraer la atención del consumidor sobre la falta de una cualidad que de otro modo consideraría existente.

47. Dicho esto, procede comprobar a continuación si dicha medida se ajusta también al principio de proporcionalidad. En realidad, tal comprobación viene exigida, antes que por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libre circulación de mercancías,[16] por la propia Directiva, al prever que las disposiciones nacionales justificadas por razones de represión del fraude «no pued[e]n obstaculizar la aplicación de las definiciones y normas» que ella contiene, y por tanto, en esencia, no deben perjudicar el efecto útil de la Directiva. En otras palabras, el Estado que pretenda hacer uso de la facultad de establecer excepciones prevista en el artículo 18, apartado 2, adoptando una medida dirigida a reprimir el engaño y los fraudes, estará obligado a optar por la que suponga un obstáculo menor a libre circulación.

48. Pues bien, en mi opinión, la medida de que se trata resulta idónea para perseguir el objetivo mencionado sin, por otra parte, exceder de cuanto es necesario a tal fin. En efecto, la obligación de indicar de forma clara y comprensible para todos que ha pasado la fecha de duración mínima limita los intercambios de mercancías en una medida, ciertamente, bastante menor que una prohibición de comercialización sin más. Y como igualmente señala el Verwaltungssenat y confirma la propia recurrente en el litigio principal, la disposición aus-

16 — En cuanto a la jurisprudencia relativa al artículo 28 CE, véanse las sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe (120/78, Rec. p. 649), apartado 13; de 10 de noviembre de 1982, Rau (261/81, Rec. p. 3961), apartado 12, y de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania (178/84, Rec. p. 1227), apartado 28.

triaca no exige necesariamente la colocación de una etiqueta adicional sobre todo envase comercializado una vez pasada la fecha de duración mínima. Si así es, debe reconocerse que la medida controvertida no excede de lo estrictamente necesario para la tutela del consumidor y procede considerarla, por tanto, conforme al principio de proporcionalidad.

49. En conclusión, estimo que la cuestión planteada por el Verwaltungssenat debe responderse en el sentido de que la Directiva 2000/13 no se opone a la aplicación de una normativa de un Estado miembro conforme a la cual, cuando se comercializan productos alimenticios cuya fecha de duración mínima ya ha pasado, esta circunstancia debe ser indicada de forma clara y comprensible para todos, sin que sea posible limitarse a indicar en el etiquetado la fecha de duración mínima.

Conclusión

50. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo, por tanto, al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Verwaltungssenat, mediante su resolución de 1 de junio de 2001, del modo siguiente:

«La Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, no se opone a la aplicación de una normativa de un Estado miembro conforme a la cual, cuando se comercializan productos alimenticios cuya fecha de duración mínima ya ha pasado, tal circunstancia debe ser indicada de forma clara y comprensible para todos, sin que sea posible limitarse a indicar en el etiquetado la fecha de duración mínima.»