

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. JOSÉ LUÍS CRUZ VILAÇA

presentadas el 3 de diciembre de 1987 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. A. El problema que se discute en este asunto es fundamentalmente el de determinar si un Estado miembro puede adoptar una regulación nacional en materia de comercialización de frutas y hortalizas como la contenida actualmente en el apartado 3 del artículo 7 del Real Decreto belga de 26 de noviembre de 1982,¹ en la versión modificada del Real Decreto de 12 de enero de 1987, que hace extensible a otros productos ciertas exigencias impuestas por la normativa comunitaria en la materia únicamente respecto de algunos productos. La referida normativa comunitaria está integrada principalmente por el Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de que se trata,² el Reglamento nº 23/62 del Consejo, de 4 de abril de 1962, y los Reglamentos nº 58/62, de 15 de junio de 1962, nº 183/64, de 17 de noviembre de 1964, nº 1641/71, de 27 de julio de 1971, y nº 778/83, de 30 de marzo de 1983,³ todos ellos de la Comisión.

2. Al igual que en la fase previa a la vía judicial, y según se explica en el informe para la vista, la Comisión recurrió, inicialmente, contra diversas disposiciones del Real Decreto de 26 de noviembre de 1982, que contenían algunos requisitos adicionales en relación con los previstos por la normativa comunitaria.

3. La publicación del Real Decreto de 12 de enero de 1987, que suprimió casi todos los requisitos adicionales previstos por el Real Decreto de 26 de noviembre de 1982, permitió a la Comisión retirar la mayor parte de sus motivos de recurso, manteniendo únicamente el que se refiere a la obligación de mencionar, en lo relativo a los productos cultivados en Bélgica, el peso mínimo neto, el número de unidades o el número de manojos en los embalajes de agrupamiento.

4. Al haber desaparecido los motivos para la eventual aplicación del artículo 30 del Tratado, el ámbito litigioso se reduce al análisis de la compatibilidad del referido punto de la legislación belga con las disposiciones relativas a la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, regulado por el Reglamento nº 1035/72, y principalmente con las normas de calidad que contienen los demás Reglamentos anteriormente citados.

5. Se pretende determinar, más concretamente, si la existencia de una normativa comunitaria relativa a la organización común de mercados para este sector de los productos agrícolas excluye la competencia de los Estados miembros para legislar sobre la misma materia.

6. B. A este respecto, el *Gobierno belga* sostiene que la organización común de mercados para las frutas y hortalizas no está completa, en la medida en que solo prevé la obligación de que las menciones a que nos hemos referido figuren en los embalajes de cuatro productos: cebollas, alcachofas, apios y repollos.

* Traducido del portugués.

1 — *Moniteur belge* de 16.2.1983.

2 — DO L 118, de 20.5.1972, p. 1; EE 03/05, p. 258.

3 — Respectivamente, DO 30 de 20.4.1962, p. 965; DO 56 de 7.7.1962, p. 1606; DO 192 de 25.11.1964, p. 321; DO L 172 de 31.7.1971, p. 1; DO L 86 de 31.3.1983, p. 14.

7. Al hacer extensible dicha obligación a otros productos integrados en la organización común de mercados, Bélgica pretende completar dicha organización, utilizando la competencia residual que el Tribunal de Justicia ya ha reconocido a los Estados miembros⁴ para que, en estos casos, adopten una disposición que, a juicio del Estado demandado, no contradice la normativa comunitaria y pretende llevar a cabo la íntegra realización de los objetivos de la organización común de mercados. Según el Gobierno belga, la disposición que se discute pretende concretamente garantizar la lealtad en las transacciones comerciales y la protección de los consumidores.

8. La *Comisión* considera, por el contrario, que la argumentación del Estado demandado se basa en una confusión entre dos situaciones completamente distintas:

a) la primera es aquélla en que faltan las normas comunitarias necesarias para el adecuado funcionamiento de la organización común de mercados, de manera que se puede decir que una parte de la materia no ha sido regulada;

b) la segunda es aquélla en que existe una organización común de mercados que contiene una regulación detallada y completa de las materias que comprende.

9. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, únicamente en el primero de los casos citados podrían los Estados miembros adoptar normas destinadas a paliar la omisión de las instituciones de la Comunidad, a condición de que dichas normas sean compatibles con los principios de la organización común de mercados.

10. Sin embargo, no parece ser ése el caso del Estado belga en relación con las normas

de calidad incluidas en la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, cuya regulación, según la Comisión, está contenida con carácter exhaustivo en la normativa comunitaria.

11. C. a) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia nos proporciona elementos suficientes para resolver el litigio.

12. b) Al principio, el Tribunal de Justicia declaraba con carácter general⁵ que «en los sectores regulados por una organización común de mercados —y especialmente cuando dicha organización se base en un régimen común de precios—, los Estados miembros ya no pueden intervenir, mediante disposiciones nacionales adoptadas unilateralmente, en el mecanismo de la formación de los precios que resulta de la organización común» (*traducción provisional*).

13. c) Posteriormente, el Tribunal de Justicia, reconociendo el carácter incompleto de algunas organizaciones comunes de mercados, admitió la posibilidad de que, cuando se diesen determinadas condiciones, pudiesen adoptarse disposiciones nacionales supletorias de ejecución o de desarrollo.

14. Así pues, a partir de la sentencia de 23 de enero de 1975, Van der Hulst,⁶ en un litigio que versaba sobre determinados tributos percibidos por las autoridades holandesas en el sector del comercio de bulbos de flores, el Tribunal de Justicia, aun habiendo considerado necesario examinar los elementos constitutivos del mecanismo nacional de intervención en relación con las normas comunitarias, reconoció que un mecanismo como el que había establecido la normativa holandesa podía contribuir efectivamente a la consecución de los objetivos de la organización común de mercados (concretamente, a favorecer la comercialización racional de

4 — Sentencia de 7 de febrero de 1984, asunto 237/83, Jongeneel Kaas, Rec. 1984, pp. 483, 502, apartado 13; sentencia de 28 de marzo de 1984, asuntos acumulados 47 y 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland et Van Miert, Rec. 1984, p. 1721.

5 — Sentencia de 23 de enero de 1975, asunto 31/74, Galli, Rec. 1975, pp. 47, 64 y 66, apartado 29, de los fundamentos de derecho y apartado 1 del fallo.

6 — Asunto 51/74, Rec. 1975, pp. 79, 95, apartados 28 y 29.

la producción y a garantizar la estabilidad de los mercados). Pero en el apartado 25 de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia consideró necesario resaltar que «cuando, con arreglo al artículo 40 del Tratado, la Comunidad haya adoptado una normativa por la que se establezca una organización común de mercados en un determinado sector, los Estados miembros deben abstenerse de cualquier medida que pueda contravenir o infringir dicha normativa» (*traducción provisional*). Idéntica prevención fue formulada en las sentencias Van den Hazel, de 18 de mayo de 1977,⁷ Pigs Marketing Board, de 29 de noviembre de 1978,⁸ y Pigs and Bacon Commission, de 26 de junio de 1979,⁹ así como, más tarde, en la sentencia Jongeneel Kaas, de 7 de febrero de 1984.¹⁰

15. En la sentencia Amsterdam Bulb, de 2 de febrero de 1977,¹¹ el Tribunal de Justicia consideró que no era incompatible con el Derecho comunitario una disposición holandesa adoptada en un sector incluido en una organización común de mercados y que establecía precios mínimos para la exportación a terceros países de ciertas variedades de bulbos distintas de aquéllas para las que la Comisión había fijado precios mínimos en su Reglamento nº 369/75 (apartado 30).

16. Sin embargo, es importante recordar las condiciones en que el Tribunal de Justicia llegó a dicha conclusión.

17. En primer lugar, el Tribunal de Justicia consideró que la medida discutida no resultaba contraria a la regulación comunitaria, no limitaba su alcance y tendía a la consecución del mismo fin (apartado 30).

18. Por otro lado, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta: a) que ninguna disposición

comunitaria prohibía expresamente aquella medida; b) que del conjunto de la normativa comunitaria no era posible deducir que la Comisión hubiese previsto implícitamente que los productos no incluidos se exportasen a los precios libres del mercado; c) que, por el contrario, las modalidades de aplicación del régimen de precios mínimos aprobados por la Comisión permitían inferir que los Estados miembros podrían continuar fijando precios mínimos para la exportación hasta que la Comisión decidiese, a nivel comunitario, establecer ella misma tales precios.

19. Posteriormente, en la sentencia Jongeneel Kaas, el Tribunal de Justicia admitió que la existencia de una organización común de mercados para el queso, prevista por el Reglamento nº 804/68, no impedía que los Estados miembros adoptasen unilateralmente, con sujeción a ciertas condiciones (véase el apartado 13 y el fallo de la sentencia), una normativa sobre la calidad de los quesos producidos en su territorio destinada a promover la venta de quesos y de productos obtenidos a partir del queso (apartado 16).

20. En ese caso, sin embargo, el Tribunal se encontraba ante una organización común de mercados que no contenía en ese momento ninguna norma sobre denominaciones y calidad del queso, ni sistema alguno de intervención relativo a los quesos (apartado 9 de la sentencia). En estas condiciones, el Tribunal de Justicia consideró que no se podía deducir «del silencio que la normativa discutida guarda sobre las denominaciones y la calidad del queso que la Comunidad haya decidido deliberadamente imponer a los Estados miembros, en dicho sector, la obligación de respetar un sistema de libertad absoluta de la producción» (*traducción provisional*).

21. En la sentencia Prantl, de 13 de marzo de 1984,¹² el Tribunal de Justicia admitió

7 — Asunto 111/76, Rec. 1977, pp. 901, 908, apartado 13.

8 — Asunto 83/78, Rec. 1978, p. 2347.

9 — Asunto 177/78, Rec. 1979, pp. 2161, 2188, apartado 14.

10 — Asunto 237/83, Rec. 1984, pp. 483, 501 y 502, apartado 12.

11 — Asunto 50/76, Rec. 1977, pp. 137, 149 y 150.

12 — Asunto 16/83, Rec. 1984, pp. 1299, 1324 a 1326.

asimismo que el legislador comunitario, al adoptar disposiciones sobre la protección que había de concederse a determinada forma de botellas de vino alsaciano, no había agotado la competencia que en materia de denominación y presentación de los vinos le había conferido el apartado 1 del artículo 54 del Reglamento nº 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se estableció la organización común del mercado vitivinícola.

22. Por eso, con arreglo a la misma disposición, y mientras no se aprobasen normas comunitarias (para cuya aprobación venían desarrollándose negociaciones desde hacía algunos años), los Estados miembros podían mantener, para otros tipos de botellas de vino, las medidas nacionales adoptadas, con tal que no fuesen contrarias a los artículos 30 y siguientes del Tratado.

23. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que la legislación comunitaria no había atribuido una exclusividad de protección a la referida botella de tipo alsaciano (apartado 16 de la sentencia).

24. Pero lo hizo después de haber declarado en términos generales que, «siempre que pueda considerarse que una normativa por la que se establece una organización común de mercados constituye un sistema completo, los Estados miembros perderán cualquier competencia en la materia, salvo disposición especial en contrario» (*traducción provisional*) (apartado 13).

25. Del mismo modo, en la sentencia Midden-Nederland de 28 de marzo de 1984,¹³ a la vista de las lagunas del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia consideró compatibles con el artículo 2 del Reglamento nº 2777/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral, las disposiciones naciona-

les en las que se adoptaban normas de calidad y de comercialización en relación con las aves de corral sacrificadas y en las que se establecían sanciones en caso de incumplimiento.

26. En este caso se estaba, efectivamente, ante una omisión casi total del Consejo, el cual, en un sector regulado desde 1967 por una organización común de mercados, no había puesto en vigor todavía (contrariamente a lo que prescribía el referido artículo 2) las normas indispensables para el normal funcionamiento de dicha organización; la propia Comisión, ante las resistencias que encontró en el Consejo, había retirado las propuestas de regulación que había presentado (apartado 21 de la sentencia).

27. También en este punto el Tribunal de Justicia definió las condiciones en que podría resultar admisible la intervención de los Estados miembros: las medidas que se tomen sólo pueden tener carácter provisional y transitorio, habida cuenta de que no se basan en una competencia propia de los Estados, sino en el deber de cooperación que les impone el artículo 5 del Tratado (apartado 23); las disposiciones que se adopten o mantengan deben ser compatibles con los principios de la organización común de mercados y no pueden constituir un obstáculo para las importaciones (apartados 24 al 27).

28. Citaremos, por último, la sentencia pronunciada en el asunto 148/85, Marie-Louise Forest,¹⁴ en la que el Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones del Reglamento nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, no se oponían a que un Estado miembro adoptase un sistema de contingentes de trituración de trigo destinado únicamente al consumo humano en el interior de dicho Estado miembro (apartado 15).

13 — Rec. 1984, pp. 1721, 1740, apartado 29.

14 — Sentencia de 25 de noviembre de 1986, Rec. 1986, p. 3449.

29. Pero aquella sentencia se refería a un sector, el de la molinería, que el legislador comunitario no había regulado todavía (apartado 14 de la sentencia) y, además, el Tribunal de Justicia pudo deducir que, en el marco de aquel sistema, la cantidad total de los contingentes era hasta tal punto superior a la cantidad necesaria para atender al consumo interno que no constituía un factor de limitación de la producción de trigo ni tenía efecto desfavorable alguno sobre la productividad agrícola.

30. d) El caso que nos ocupa es muy diferente.

31. Como sabemos, sólo a algunos productos hortícolas (cuatro) se refiere la obligación «comunitaria» de mencionar en los embalajes el peso y el número de unidades o de manojos, obligación ésta que la disposición nacional impugnada hizo extensible a la generalidad de los productos.

32. La propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia nos permite llegar a la conclusión de que aquí no se trata de una laguna derivada de la falta de previsión del legislador.

33. En efecto: en la sentencia *Apple and Pear* de 13 de diciembre de 1983,¹⁵ el Tribunal de Justicia declaró que «la normativa por la que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas contiene un sistema de normas de calidad [...] que reviste carácter exhaustivo» (*traducción provisional*), lo que impide (salvo disposición en contrario) que los Estados miembros adopten unilateralmente disposiciones en dicho sector (apartado 23), disposiciones éstas que únicamente podrán adoptarse con arreglo a los procedimientos comunitarios establecidos.

34. El Tribunal de Justicia confirmó lo anterior al declarar, en la sentencia *Association comité économique agricole régional de*

25 de noviembre de 1986 (asunto 218/85, Rec. 1986, p. 3513) que «el hecho de que las normas de selección, calibre, peso y presentación, adoptadas por organizaciones de productores y relativas a productos regulados por el Reglamento nº 1035/72, se impongan de manera obligatoria a productores no afiliados, se opone al carácter exhaustivo del sistema comunitario de las normas de calidad, dado que dicha aplicación extensiva no está prevista en las disposiciones de Derecho comunitario en la materia» (apartado 16).

35. Es preciso subrayar que prácticamente todos los reglamentos relativos a esta organización común de mercados contienen reglas detalladas y anexos circunstanciados sobre las normas de calidad en relación con gran número de productos, incluyendo en particular las menciones que deben figurar en los embalajes, por lo que ni siquiera puede hablarse de una aparente laguna jurídica. Lo que sucede es, simplemente, que las normas de calidad son diferentes para los diversos productos.

36. Por otro lado, la Comisión facilitó al Tribunal de Justicia explicaciones sobre la génesis de las normas comunitarias relativas a las indicaciones que deben figurar en los embalajes de los productos a que se refiere el presente asunto. De dichas explicaciones se desprende que el hecho de haber limitado los productos regulados a cuatro resulta, de momento, de una opción consciente y deliberada del legislador comunitario.

37. En efecto: puede comprobarse que la Comisión, que había pensado en hacer extensibles a otros productos la obligación de mencionar las características de peso y cantidad, abandonó su proyecto a causa de la fuerte oposición que encontró en el Comité de Gestión de Frutas y Hortalizas. Dicha oposición estuvo motivada por las dificultades que encontraban algunos Estados miembros para aceptar aquella extensión, debido a la sobrecarga de las labores de acondicionamiento y al riesgo de que se produjeran reclamaciones en el momento de la llegada

15 — Asunto 222/82, Rec. 1983, pp. 4083, 4121, apartado 23.

de los productos a su destino como consecuencia de la eventual pérdida de peso del producto durante el transporte.

38. Por lo tanto, si la Comisión no hizo extensibles a otros productos las obligaciones establecidas para cuatro de los productos incluidos en la organización común de mercados, ello fue en virtud de una opción deliberada y no a causa de una omisión ocasional o de un mero bloqueo político.

39. Por razones similares —«la inexistencia de medidas destinadas a retirar productos del mercado en caso necesario no es el fruto de una omisión ni de la voluntad de dejar la adopción de medidas de este tipo al criterio de los Estados miembros, sino la consecuencia de una deliberada elección de política económica»—, el Tribunal de Justicia declaró, en la ya citada sentencia Van den Hazel, que las medidas nacionales destinadas a establecer contingentes para el sacrificio de las aves de corral resultaban incompatibles con el Reglamento nº 123/67, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral.

40. Tratándose de una materia atribuida a la competencia de la Comunidad, los Esta-

dos miembros no pueden imponer obligaciones no previstas y dar lugar, así, a regulaciones dispares de la misma materia.

41. D. A la vista de las consideraciones precedentes, ni siquiera procede examinar las alegaciones del Gobierno belga acerca de la lealtad en las transacciones comerciales y de la protección de los consumidores, o de la aplicación analógica 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.

42. Además del hecho de que en el presente caso se trata de embalajes que están destinados por regla general a ser utilizados en la fase del comercio al por mayor, los argumentos alegados no resultan pertinentes ante las normas exhaustivas de la organización común de mercados; por otra parte, la invocación de tales argumentos parecería más a propósito en una discusión sobre el artículo 30 del Tratado, artículo que, como ha afirmado varias veces la Comisión en la vista, no es objeto de debate en el presente asunto.

43. E. Por consiguiente, proponemos al Tribunal de Justicia que declare que al adoptar y mantener en vigor (en el apartado 3 del artículo 7 del Real Decreto de 12 de enero de 1987) disposiciones que obligan a mencionar, en los embalajes de agrupamiento de los productos cultivados en Bélgica, el peso mínimo neto y el número de unidades o de manojos, obligación que la normativa comunitaria únicamente establece para cuatro productos, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y, en particular, de los reglamentos que establecen la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, concretamente el Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, y el Reglamento nº 23, también del Consejo, de 4 de abril de 1962, así como los Reglamentos nº 58, de 15 de junio de 1962, nº 183/64, de 17 de noviembre de 1964, nº 1641/71, de 27 de julio de 1971 y nº 778/83, de 30 de marzo de 1983, todos ellos de la Comisión.

44. En consecuencia, procede condenar en costas al Reino de Bélgica.