



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS OF INTERNATIONAL EXCELLENCE

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área Derecho Administrativo Departamento de

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Universidad de Salamanca

2024/1

# **Agricultura, alimentos y libre circulación de mercancías: Los orígenes del derecho alimentario europeo**

Marcos M. Fernando Pablo  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

## **SUMARIO**

**I. AYER Y HOY: LAS INICIALES NORMAS COMUNITARIAS VERTICALES SOBRE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y SU REVISIÓN ACTUAL. LA PAC Y LAS DIRECTIVAS DEL DESAYUNO. II. LAS BEBIDAS PRIMERO. DENOMINACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN: SEKT, CASSIS DE DIJON, DASONVILLE, GILLI ... 1. Insuficiencia de la armonización horizontal 2. La Corte de Justicia al rescate: Sekt, Cassis de Dijon, vinagre, cerveza...3. La sistemática resultante (1989). 2.3. La sistemática resultante (1989). III. EL PUNTO DE INFLEXIÓN: EL LIBRO VERDE SOBRE PRINCIPIOS DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA DE LA UNIÓN (COM(97) 176) Y EL LIBRO BLANCO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA (COM(1999)719).**

### **I. AYER Y HOY: LAS INICIALES NORMAS COMUNITARIAS VERTICALES SOBRE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y SU REVISIÓN ACTUAL. LA PAC Y LAS DIRECTIVAS DEL DESAYUNO.**

La estructura actual del derecho alimentario europeo fundamentalmente parte del denominado “paquete higiene”<sup>1</sup>, pero sus orígenes y desarrollo histórico explican mucho de su contenido. Tal como señaló en su día el *Libro verde* de la Comisión<sup>2</sup>, los principales elementos que influyeron en el desarrollo de la legislación alimentaria europea, antes del Tratado Maastricht,

---

<sup>1</sup> Desde 2006, un conjunto de seis reglamentos conjuntamente designados como paquete higiene, simplificaron el cuadro anterior del derecho general alimentario (diecisiete directivas previas, mediante normas horizontales aplicables a todos los alimentos, incluyendo normas específicas para los productos alimenticios de origen animal.

<sup>2</sup> *Principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea. Libro verde de la Comisión.* COM(97) 176 final. Bruselas, 30.04.1997

fueron la política agrícola común y el programa de realización del mercado interior. La primera, lógicamente, afectó a los productos alimenticios de origen agrario (principalmente, por tanto, a los alimentos no elaborados) mientras la segunda contribuyó a generalizar un mercado interior de alimentos, por encima de tradiciones propias y particulares de los ciudadanos de los Estados miembros.

Las medidas iniciales de la PAC, en alguna de las Organizaciones Comunes de Mercado, (OCM) impusieron normas de calidad y de comercialización que posteriormente contribuirán a estandarizar los productos alimenticios primarios, aunque la finalidad inmediata fuera evitar el fraude, garantizar la eficacia de la intervención sobre los mercados y posibilitar un intercambio eficaz de mercancías, incluso en los momentos iniciales del mercado interior (periodo transitorio)<sup>3</sup>. En particular, el germinal Reglamento núm. 23 de 1962, estableció normas comunes de calidad para un conjunto de frutas y hortalizas, describiendo la denominación del producto, sus categorías comerciales, su aspecto, presentación, tamaños y calidades de manera completa. Tales previsiones se completaron con la mención (art. 9) a que las *restricciones cuantitativas a la importación y las medidas de efecto equivalente se suprimirán, en lo que se refiere a los intercambios entre Estados miembros de productos clasificados*, al tiempo que los Estados miembros *renuncian* a la aplicación de las disposiciones del artículo 44 del Tratado.

Las normas secundarias relativas a ciertas organizaciones comunes de mercado contribuyeron igualmente a normalizar productos, procesos y resultados. De las veintiuna OCM previas a la entrada en vigor de la OCM única en 2007 (Reglamento (CE) no 1234/2007 del Consejo), pueden citarse *ad exemplum* el Reglamento (CEE) num. 2772/75 del Consejo, de 29 octubre 1975 (comercialización de los huevos) o el Reglamento (CEE) nº 1411/71 del Consejo, de 29 de junio de 1971, por el que se establecen las normas complementarias de la organización común de mercados en el sector lácteo. En estas y otras normas secundarias se definen productos,

---

<sup>3</sup> Recuérdese que el art. 8 del Tratado de Roma preveía la consecución de un mercado común a lo largo de un periodo transitorio de 12 años, en tres etapas, cuya conclusión se preveía para 1969, mediante la desaparición progresiva de las barreras aduaneras interiores. El art. 44 del Tratado previa que durante ese periodo transitorio los Estados Miembros podían acudir a ciertos mecanismos de control de las importaciones. El citado Reglamento un. 23 de 1962 resulta notable también por que incluye la mención a que los Estados *renuncian* a ejercitar tales potestades proteccionistas. La norma se reproducirá después en otras OCM posteriores.

Significativamente, algunos años después, la directiva sobre supresión de medida de efecto equivalente y las restricciones a la importación (22 de diciembre 1969, DOCE de 19.1.1970) indica: "La présente directive n'est pas applicable aux mesures : b) faisant partie intégrante d'une organisation nationale de marché agricole, à laquelle n'a pas encore été substituée une organisation commune, ou visées par l'article 44 du traité C.E.E".

procesos, calidades y presentaciones de un buen número de alimentos<sup>4</sup>. El Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, no sin problemas<sup>5</sup>, precedió al Reglamento (CEE) n° 1898/87, que estableció un régimen completo para la protección de la denominación de la leche y de los productos lácteos en el momento de su comercialización.

Las *Directivas del desayuno* son un conjunto de siete Directivas “que establecen normas comunes sobre la composición, la denominación de venta, el etiquetado y la presentación de determinados productos alimenticios, con el fin de proteger los intereses de los consumidores y garantizar la libre circulación de estos productos en el mercado interior que funcionan de manera similar a las normas de comercialización establecidas para determinados productos agrícolas”<sup>6</sup>.

Fruto de una larga evolución, el vigente Reglamento (UE) 1308/2013 por el que se crea la organización común de productos agrarios, contiene en sus Anexos, una completa lista de definiciones de productos alimenticios (*arroz paddy, piqueta, jarabe de inulina, preparación a base de carne de aves de corral*), conceptos utilizables en el sector (*grado alcohólico*), normas de calidad (azúcar, arroz) o de clasificación y marcado de carnes, pero también denominaciones de venta de ciertos productos o categorías de productos (vino), que, en ocasiones, se declaran “reservadas” a ciertos productos (denominaciones reservadas en el sector lácteo, parte III de ese mismo anexo VII), así como normas de comercialización (huevos), que constituyen, todas ellas, un *corpus* necesario y uniforme para manejar los productos que originan diferentes tradiciones agrícolas, ganaderas y alimentarias de la Unión.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo: “leche cruda”: leche que no haya sido calentada ni sometida a tratamiento de efecto equivalente; “leche entera”: leche que se haya sometido, en una industria láctea, por lo menos a un tratamiento de calentamiento o a un tratamiento de efecto equivalente autorizado y cuyo contenido natural en materia grasa sea igual o superior al 3,50 % o cuyo contenido en materia grasa alcance un 3,50 % como mínimo”.

<sup>5</sup> Vid. STJUE 237/82, *Kaas BV*: “El Reglamento (CEE) n° 804/68 debe interpretarse en el sentido de que, a falta de normas comunitarias, un Estado miembro puede adoptar unilateralmente, para promocionar la venta de quesos y de productos a base de queso, una normativa relativa a la calidad de los quesos producidos en su territorio, que imponga una prohibición de fabricar otros quesos que los taxativamente enumerados”.

<sup>6</sup> Así las describe, el documento COM(2023) 201 final Bruselas 21.4.2023, *Propuesta por la que se pretende modificar su contenido*, por tratarse de normas obsoletas, que no responden ni a la innovación ni a las nuevas demandas de los consumidores, dado que las directivas vigentes datan de los años 90 y 2000”. Los textos iniciales proceden de la década de los setenta. Los productos incluidos en las directivas desayuno eran extractos de café, extractos de achicoria, cacao, chocolate, miel, azúcares, zumos de fruta, confituras, jaleas, «marmalades» de frutas, crema de castañas edulcorada y algunos tipos de leche conservada parcial o totalmente deshidratada.

Por su parte, la propuesta de reforma de cuatro de las *directivas del desayuno* quiere actualizar los requisitos y las definiciones de los productos. Dado que los productos para los que se establecen tales normas comunes solo pueden comercializarse con las respectivas denominaciones de venta si se ajustan a dichas normas, resulta hoy necesario, por ejemplo, crear “una nueva categoría de productos para los zumos de frutas cuyos azúcares naturalmente presentes se hayan eliminado parcialmente, manteniendo al mismo tiempo todas las demás características físicas, químicas, organolépticas y nutricionales esenciales... Estos productos deben llevar el nombre de zumo de frutas con azúcar reducido o zumo de frutas con azúcar reducido a partir de concentrado”.

Igualmente resulta necesario modificar los ingredientes autorizados para estos productos, los tratamientos y sustancias autorizados: “Las proteínas procedentes de las semillas de girasol se utilizan cada vez más para el consumo humano directo y han demostrado ser una herramienta eficaz para *la clarificación* de los zumos de frutas. Para tener en cuenta estos nuevos avances, las proteínas procedentes de las semillas de girasol deben añadirse a la lista de tratamientos y sustancias autorizados”<sup>7</sup>. Otras modificaciones propuestas son la autorización de un tratamiento para producir productos lácteos deshidratados sin lactosa, la autorización del uso de zumo concentrado de cítricos en la producción de confituras y confituras extra, jaleas y jaleas extra.

Se trata, en estas nuevas normas, de incorporar innovaciones compartidas por los Estados y reclamadas por los consumidores europeos. Por ello se definen nuevos productos, se adoptan *ex novo* denominaciones, se establecen requisitos de composición de alimentos reclamadas por la nueva preocupación por la *nutrición* adecuada, o se abordan nuevos procesos de elaboración, transformación y presentación de los alimentos, sobre la base de cierto consenso de los consumidores europeos.

Por el contrario, en las décadas finales del pasado siglo, se trataba de construir un mercado único alimentario sobre tradiciones y culturas alimentarias muy diferentes que, por encima del esfuerzo armonizador de la Comunidad Económica Europea y el principio de libre circulación de mercancías, planteó problemas de difícil solución normativa.

El esquema institucional de la naciente Comunidad Europea y los mecanismos existentes de decisión y armonización del mercado interior, tampoco eran muy favorables a un rápido despliegue del comercio interestatal de los diferentes alimentos. Estos resultaron ser, quizá, las

---

<sup>7</sup> COM(2023) 201 final, *cit.* pag, 3.

mercancías menos apropiadas para construir un mercado interior único: ¿Los ciudadanos de la República Francesa admitirán un *foi gras* que no responda a las normas propias de su tradición? ¿admitirá la República Federal de Alemania un producto alimenticio denominado “cerveza” que no responda a la más que centenaria *Reinheitsgebot -ley de pureza de la cerveza-*de 1516? ¿se permitirá, en Francia, contra una muy larga tradición normativa, que lo considera un alimento fresco, un producto denominado yogur *congelado*? Y, más tarde, ¿el Reino de España admitirá un chocolate que no contenga *exclusivamente* manteca de cacao? ¿la República Italiana admitirá *aceto* como designación de un vinagre que no proceda del vino? ¿o una pasta obtenida con trigo blando o con una mezcla de trigo blando y de trigo duro?<sup>8</sup>.

## II. LAS BEBIDAS PRIMERO. DENOMINACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN: SEKT, CASSIS DE DIJON, DASONVILLE, GILLI ...

### 1. Insuficiencia de la armonización horizontal

Entre 1962 y 1985, además de las normas verticales iniciales, se siguieron dos estrategias en la construcción del mercado interior alimentario: La *armonización horizontal*, referida a todos los productos alimenticios para proteger la salud pública, y la armonización vertical dirigida a proteger otros intereses de los consumidores y prevenir las prácticas comerciales engañosas. El *Libro Blanco* de la Comisión de 1985<sup>9</sup> ratificó el enfoque futuro en el contexto del “nuevo método” de armonización. El documento posterior, menos citado, de noviembre de ese mismo año<sup>10</sup> reflexiona sobre la futura legislación europea y recapitula el estado del mercado interior de productos alimentarios<sup>11</sup> :

“In the past, it was generally accepted that, as a rule, a technical barrier to trade in foodstuffs resulting from mandatory national provisions **could be eliminated only by**

---

<sup>8</sup> Todavía, años después, en la *Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías* (Comisión Europea, 2010) pag. 18 podía leerse: “la mayor parte de las mercancías sujetas a prohibiciones nacionales son productos alimenticios”.

<sup>9</sup> *Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council*, COM(85) 310 final (Milan 28-29 junio 1985). Collection reliee des document “COM”, vol. 1985/0130

<sup>10</sup> *Completion of the internal market : community legislation on foodstuffs* COM(85) 603 final (Brussels, 8 de noviembre 1985)

<sup>11</sup> Esta era la descripción que ofrecía el documento: Existían normas horizontales sobre etiquetado de los alimentos en general, agentes colorantes, conservantes, antioxidantes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes, materiales y objetos en contacto con alimentos (directiva marco y varias directivas específicas), alimentos para usos nutricionales especiales (directiva marco), las directivas desayuno ( cacao y chocolate, azúcar, miel, confituras, leche en conserva, caseína, extractos de café y achicoria ). Al mismo tiempo, existían diversos sectores ante el Consejo: Métodos de muestreo y análisis, aromatizantes, disolventes, almidones, alimentos congelados, formulas infantiles y leches de continuación, más alguna iniciativa de la Comisión (alimentos irradiados) .

***adopting a Community provision of the same nature*** ("a national legal act in principle calls for a Community legal act")

This review shows a marked imbalance between the "horizontal" sectors (additives, labelling, other general matters) in which substantial progress has been made and the "vertical" sectors (specific foods) in which there has been relatively little progress. The Member States appear therefore to be able to **agree on the general principles of food Legislation, but find difficulty in reconciling their differences of opinion on requirements for the composition of various individual foodstuffs**<sup>12</sup>

Este problema, a la postre decisivo, había sido ya encarado por la Corte de Justicia años atrás. De hecho, todavía en 1989<sup>13</sup>, la Comisión reconoció que la principal dificultad en relación con la libre circulación de alimentos (la Directiva 79/112 -etiquetado y presentación de productos alimenticios- no acertó a resolverlo), era la relativa a la *denominación de venta* de los productos.

## 2. La Corte de Justicia al rescate: *Sekt, Cassis de Dijon, vinagre, cerveza...*

Antes de 1989, en la siempre citada *Cassis de Dijon* (C 120/78, de 20 de febrero de 1979), la Corte de Justicia había afrontado este problema de las restricciones a la libre circulación que ocasionaban las denominaciones de venta de un alimento, declarando que un Estado Miembro (Alemania) había incumplido las obligaciones que le incumbían con arreglo al Tratado CEE (prohibición de medidas de efecto equivalente y restricciones cuantitativas a la importación), al reservar una **denominación tradicional** (*Sekt* y *Weinbrand*) a productos nacionales y reservarla exclusivamente para los vinos fabricados en su territorio. El Tribunal descarta el alegato de que las denominaciones *Sekt* y *Weinbrande*, en el consumidor alemán, *evocaban* el concepto de producto nacional, con el argumento de que la protección otorgada por la indicación de procedencia sólo es legítima si el producto sobre el que recae posee realmente características que puedan individualizarlo desde el punto de vista de su procedencia geográfica, pero no es posible, a falta de tal requisito, justificar dicha protección **invocando la opinión del consumidor**, tal como pueda resultar de sondeos efectuados de acuerdo con criterios estadísticos,

---

<sup>12</sup> Y añade, contraponiendo a lo que sucederá tras la jurisprudencia *Cassis de Dijon*: "The legislative approach followed **in the past** was implicitly based on the assumption that **all specific requirements in national Legislation on foodstuffs necessarily met an essential public need**. This approach needs to be revised by drawing a distinction between, on the one hand, - matters which by their nature must continue to be the subject of legislation, and, on the other hand, - those whose characteristics are such that they do not need to be regulated"

<sup>13</sup> *Comunicación relativa a la libre circulación de los productos alimenticios en la Comunidad*, (89)/C271/03).

La cita de la Directiva 70/50/CEE, (eliminación de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación) que enumera, entre las medidas prohibidas, aquellas que “reserven exclusivamente a los productos nacionales denominaciones que no constituyan denominaciones de origen o indicaciones de procedencia”, es suficiente para condenar por incumplimiento al Estado miembro. La legislación vitivinícola alemana contenía medidas de efecto equivalente puesto que “*reservar dichas denominaciones a los productos nacionales, forzando a los productos de los demás Estados miembros a utilizar **denominaciones desconocidas o menos apreciadas por el consumidor puede favorecer la comercialización en el mercado alemán de los productos nacionales en detrimento de los productos de los demás Estados miembros***”.

El pronunciamiento decisivo (puesto que la sentencia *Serk* recayó en un recurso por incumplimiento) es la Sentencia de 20 de febrero de 1979, conocida como *Cassis de Dijon* (C 120/78, en otras ocasiones citada con el nombre de la parte, *Rewe-Zentral AG*) que sentará las bases del “reconocimiento mutuo”<sup>14</sup>. La trascendencia de la Sentencia fue destacada por la propia Comisión que elaboró una Comunicación (dirigida a los Estados bajo la forma de carta a los Estados miembros y al Parlamento)<sup>15</sup> en cuyo tenor se lee:

“Les conséquences que la Commission tire, sur le plan des principes, de ces nouvelles orientations sont les suivantes :

— Si les États membres peuvent, en ce qui concerne leur propre production et en l'absence de dispositions communautaires en la matière, réglementer les conditions de commercialisation des produits, il en est autrement s'il s'agit de produits importés des autres États membres. **Tout produit importé d'un État membre doit être en principe admis sur le territoire de l'État membre importateur s'il est légalement fabriqué**, c'est-à-dire s'il est conforme à la réglementation et aux procédés de fabrication **loyaux et traditionnels du pays d'exportation, et commercialisé sur le territoire de ce dernier.**

---

<sup>14</sup> La sentencia *Dassonville* (C-8/74) de 11 de julio de 1974, que es previa, también recae sobre un producto alimenticio: un proceso penal seguido en Bélgica contra unos comerciantes que habían adquirido legalmente un lote de *Scotch whisky* que se encontraba en libre práctica en Francia, y que lo importaron a Bélgica, sin estar en posesión del certificado de origen de la autoridad aduanera británica, exigido en la norma nacional, pero que les resultaba más difícil de obtener que al importador primario. La sentencia extiende la noción de medidas de efecto a las normativas *indistintamente* aplicables a la producción interna y a los productos importados, normas que la Comisión había considerado, en principio, no contrarias al Tratado, si se daba tal condición.

*Vid.*, alguna de los primeros comentarios en español, en de BUENDIA SIERRA, J.L.: “Las secuelas del caso «*Cassis de Dijon*». Libre circulación de productos alimenticios y reglamentaciones nacionales” *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 16, Nº 1, 1989,

<sup>15</sup> Journal officiel des Communautés européennes, C 256 , 3.10.1980

-La Comisión devra donc *s'attaquer à un ensemble de réglementations commerciales fixant des conditions techniques ou qualitatives au respect desquelles est subordonnée l'admission sur le marché national des produits fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres*, et cela dans tous les cas où les entraves résultant de telles réglementations ne sauraient être acceptées au sens des critères très stricts énoncés par la Cour.

-La Comisión se réfère tout spécialement aux ***réglementations portant sur la composition, la désignation, la présentation, le conditionnement des produits, ainsi qu'aux réglementations prescrivant le respect de certaines normes techniques...***

El cambio producido era, en efecto, notable, y con relación a las mercancías-alimentos, fue prontamente advertido:

*“El enfoque legislativo seguido en el pasado se basaba implícitamente en el supuesto de que todos los requisitos específicos de la legislación nacional sobre productos alimenticios satisfacían necesariamente una necesidad pública esencial. Ahora la sentencia Cassis de Dijon permite a la Comunidad definir un sistema de legislación alimentaria que sólo contiene disposiciones que son justificadas como necesarias para satisfacer los requisitos esenciales en el interés general.*

La piedra de toque es el principio de proporcionalidad, lo que significa que **las medidas legales** no deben ir más allá de lo que es realmente necesario para lograr el objetivo deseado. Para los productos alimenticios, los criterios para la legislación son "la protección de la salud y la vida de las personas" a que se refiere el artículo 36 del Tratado y los "requisitos esenciales" que también podrían **invalidar** justificadamente la aplicación del principio de libre circulación de mercancías consagrado en el artículo 30 del Tratado"<sup>16</sup>.

Con estas palabras, se expresa la trascendencia del reconocimiento mutuo como principio afirmado en la sentencia<sup>17</sup>. Su consecuencia inmediata es que son ahora los Estados miembros

---

<sup>16</sup> Vid. *Completion of the internal market : community legislation on foodstuffs* COM(85) 603 final, cit., pg. 6.

<sup>17</sup> Es conocida la fórmula general de *Cassis de Dijon*, que procede de los asuntos 41/76, *Donckerwolcke*, y C 119/78, *Distilleries Peureux*: "mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives vise, selon la jurisprudence fermement établie de notre Cour, toute réglementation commerciale des États membres susceptible de faire obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, au commerce intracommunautaire"

Vid. a art. 30 Tratado CEE: Las Restricciones cuantitativas a la importación, así como todas *las medidas*

quienes tiene que justificar, demostrar, en ausencia de armonización expresa comunitaria, que el obstáculo que impone a los intercambios su normativa nacional responde proporcionalmente a los objetivos de los arts 36 y 30 del Tratado de Roma. Por tanto, una normativa nacional que pueda ser considerada como medida de efecto equivalente (y por tanto, en principio, prohibida) **es admisible** si el Estado miembro la justifica en alguna de las finalidades del art 36 del Tratado, de forma “proporcionada” (necesaria, adecuada y estrictamente proporcional por imponer el menor sacrificio al libre intercambio de mercancías).

La Corte de Justicia hizo aplicación inmediata de esta nueva perspectiva. En la Sentencia de 26 de junio de 1980 (C-788/79, *Gilli*) se enjuicia la compatibilidad con el Tratado CEE de la normativa italiana que prohíbe la importación y comercialización (con esa denominación) de cualquier otro vinagre que no proceda de la fermentación acética del vino, y en particular, el vinagre de manzana importado de la República alemana. El Abogado general CAPOTORTI, recapitulando la jurisprudencia anterior señala:

“les États membres ne sont pas entièrement privés de la faculté d'arrêter, dans des conditions déterminées, des dispositions faisant obstacle, directement ou indirectement, au commerce intracommunautaire. **L'arrêt du 20 février 1979** dans l'affaire 120/78, *Rewe* a affirmé à ce propos que les États membres conservent le pouvoir d'introduire les restrictions nécessaires pour satisfaire à des **exigences imperatives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs** ... cette énumération (donnée, du reste, à titre de simple exemple, comme il résulte de l'emploi des mots «en particulier» qui la précèdent) ne coïncide qu'en partie avec l'article 36 du Traité, **reconnaissant d'une façon plus ample la légalité de règles nationales par dérogation aux interdictions communautaires, à condition que ces normes «poursuivent un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constituent l'une des règles fondamentales de la Communauté»** .

---

*de efecto equivalente estarán prohibidos entre los Estados miembros, sin perjuicio de las siguientes disposiciones. Art. 36 Lo dispuesto en los artículos 30 a 34 inclusive no impide prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito, justificadas por razones **de moralidad pública, orden público, seguridad pública, protección de la salud y la vida de las personas, animales o plantas, protección de los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico, o protección de la propiedad industrial y comercial**. Sin embargo, estas prohibiciones o restricciones no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta en el comercio entre los Estados miembros”.*

La Corte, por su parte, con ahorro de argumentos<sup>18</sup>, indica:

“En l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation du produit en cause, il appartient aux États membres de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne la production, la distribution et la consommation de celui-ci, *à la condition toutefois que ces réglementations ne fassent pas obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, au commerce intracommunautaire.*

Ce ne serait que lorsqu'une réglementation nationale, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, pourrait être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à **des exigences imperatives** tenant en particulier à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs, qu'elle pourrait déroger aux exigences découlant de l'article 30”.

Con ello se abre la vía para enjuiciar **las razones mismas** invocadas por el Estado miembro cuando restringe una denominación y la comercialización de un producto alimenticio. De los nuevos argumentos jurisprudenciales hace aplicación el Tribunal en la sentencia *Fletje* (C-27/80, de 16 de diciembre 1980) en la que la justificación ofrecida por la normativa neerlandesa relativa a la denominación de ciertos bebidas alcohólicas, que ocasionaba restricciones en los intercambios, trataba de justificarse en la “protección de los consumidores” dado que imponía al importador modificaciones obligatorias en el etiquetado. La razón no es admitida por la Corte:

“L'extension, par un État membre, d'une disposition, prohibant **la vente de boissons alcooliques déterminées sous une dénomination autre que celle prescrite par la législation nationale**, aux boissons importées d'autres États membres de manière à **rendre nécessaire une modification de l'étiquette sous laquelle la boisson importée est légalement commercialisée dans l'État membre exportateur**, est à considérer comme mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 du Traité CEE, et non justifiée par des raisons d'intérêt général tenant à la défense des consommateurs, dans la mesure où les indications portées sur l'étiquette originale ont,

---

<sup>18</sup> Tras descartar, sin embargo, la protección de la salud (puesto que en Alemania se comercializa vinagre de manzana sin problemas), y tras descartar igualmente que *el interés general en no acumular excedentes de vino* sea un interés público de suficiente grado para sacrificar la libre circulación de mercancías.

pour ces derniers, en ce qui concerne *la nature du produit* en cause, *un contenu informatif équivalant* à celui de la dénomination légalement prescrite”

Este mismo tipo de argumentos había sido planteado por la República Italiana en el asunto C-193/80, recaída en un recurso por incumplimiento de este Estado miembro a consecuencia de la normativa ya examinada en *Gilli*. Ahora la defensa de la posición italiana va al fondo material del asunto, con notable despliegue argumental, tratando de poner en juego como “exigencia imperativa” (que justifique la reserva de la denominación *aceto* para el vinagre de vino), **la propia tradición de la colectividad nacional:**

“Il découlerait des affaires 788/79 et 120/78 que **certaines valeurs avérées de caractère social, constituant le patrimoine inaliénable des civilisations des pays membres, doivent prévaloir en tout état de cause sur les intérêts de caractère strictement commercial**, et que la satisfaction de ces exigences fondamentales resterait confiée aux États membres qui seraient ainsi chargés de protéger *les besoins nés de la spécificité de la situation respective de chaque État membre. Or, ces besoins, reflet de différentes traditions, coutumes et mœurs, ne coïncideraient pas nécessairement dans toutes les régions de la CEE et constitueraient une donnée historique indiscutable, que d'ailleurs le processus d'intégration européenne n'entend pas ignorer ou supprimer...*

...dans les pays méditerranéens le vinaigre de vin désigne, suivant une coutume invétérée, le vinaigre, par antonomase, alors que la situation est entièrement différente dans d'autres États membres non méditerranéens qui connaîtraient des vinaigres d'origine très variée la règle italienne incriminée serait liée uniquement à un problème de dénomination et à la **garantie du bon usage de cette dénomination.**

Quant à la thèse de la Commission selon laquelle l'usage du terme «vinaigre» pourrait être accepté en Italie, même pour les vinaigres non dérivés du vin, à condition que soit imposé un étiquetage convenable, faisant apparaître aux fins de la défense du consommateur l'origine du produit, le gouvernement italien estime qu'elle **n'échappe pas à la critique de vouloir construire au niveau communautaire, en forçant les différentes réalités nationales, une terminologie commerciale commune** pour le univoque pour tous les États membres, c'est-à-dire rigoureusement homologué dans toutes les langues, *en confiant à un arrêt de la Cour la tâche ingrate de s'opposer au*

*phénomène social qui est peut-être le plus irréductible à toute forme d'imposition autoritaire: l'usage de la langue*"<sup>19</sup>

Si bien con relación a los productos fitosanitarios, la Comisión pareció querer restringir las consecuencias de *Cassis de Dijon*, con el argumento (a la postre respaldado por la Corte de Justicia en la sentencia del asunto 272/80) de que el interés del Estado miembro en la *protección de la salud y la vida de las personas, animales o plantas* (art. 36 Tratado CEE) puede ocasionar normativas más restrictivas de los intercambios que las referidas a la protección de los intereses y la información de los consumidores<sup>20</sup>, en *Rau* (C 261/81)<sup>21</sup> volvió a afirmarse la doctrina tradicional, añadiendo, como criterio de proporcionalidad de la restricción a la libre circulación que introduce la normativa nacional, el de mínima afectación: *Si un Estado miembro tiene la posibilidad de elegir entre diferentes medidas capaces de lograr el mismo objetivo, le corresponde elegir el medio que presente menos obstáculos al libre comercio.*

En la más conocida STJUE de 12 de marzo de 1987 (C-178/84 *Ley de pureza de la cerveza*) el Tribunal declaró: "al prohibir la comercialización de cerveza legalmente producida y comercializada en otro Estado miembro, cuando no es conforme con los artículos 9 y 10 de la *Biersteuergesetz*, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado...". La sentencia afecta a una tradición que, se da por hecho, inspiró la primera norma alimentaria europea, puesto que la *Reinheitsgebot* de 1516 había ya regulado la Ley de la pureza de la cerveza.

---

<sup>19</sup> La sentencia concluye con este fallo: "En interdisant la commercialisation et l'importation des vinaigres d'origine agricole autres que ceux provenant de la fermentation acétique du vin et en réservant la dénomination vinaigre au vinaigre de vin, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE."

<sup>20</sup> Hasta el punto de que el fallo de la Sentencia indica: "La combinación de los artículos 30 y 36 del Tratado da como resultado que **no se prohíba** a un Estado miembro exigir la aprobación previa de productos desinfectantes, **incluso si estos productos ya han sido aprobados en otro Estado miembro...**"

<sup>21</sup> El caso recae sobre las restricciones a los intercambios impuesta por una normativa belga sobre la forma de presentación de la margarina, necesariamente en masa cúbica, condición no cumplida por la mercancía y el exportador alemán. El Gobierno belga alega que "el requisito de la forma cúbica es necesario para la protección del consumidor, a fin de evitar la confusión entre mantequilla y margarina. Afirma que **la forma cúbica utilizada para la venta de margarina está «arraigada» en los hábitos de los consumidores belgas** y, por tanto, constituye una protección efectiva a este respecto", La Corte contesta: "No puede discutirse, en principio, la justificación de las medidas legislativas destinadas a evitar la confusión, a ojos del consumidor, entre mantequilla y margarina. No obstante, *la aplicación, por parte de un Estado miembro, a la margarina legalmente producida y comercializada en otro Estado miembro, de disposiciones legislativas que prevean de forma absoluta, para este producto, un tipo específico de envase, como el cúbico, con exclusión de cualquiera otra forma de embalaje, excede significativamente los requisitos del objetivo previsto.* De hecho, la protección del consumidor puede garantizarse con la misma eficacia mediante otras medidas que impongan menos obstáculos al libre comercio, como los requisitos de etiquetado".

El argumento del Estado miembro, según el cual “la norma sobre la denominación tiene como único objeto *proteger a los consumidores*... estos últimos pueden asociar la denominación «*Bier*» con una bebida fabricada únicamente con las materias primas enumeradas en el artículo 9 de la *Biersteuergesetz*<sup>22</sup> ... se trata de impedir que, con ello, los consumidores sean inducidos a error sobre la naturaleza del producto, pensando que una bebida llamada *Bier* responde a la ley de pureza cuando no es ése el caso”, es desestimado por el Tribunal, una vez más, con el argumento de que la oportuna información al consumidor resultará suficiente<sup>23</sup>.

### 2.3. La sistemática resultante (1989)

La intervención de la Corte, caso a caso, generalmente partiendo de *Cassis de Dijon*, permitió, a la altura de 1989 y ya vigente el Acta Única (con la introducción de la mayoría cualificada en la política de mercado interior), sistematizar el régimen de libre circulación de productos alimenticios en la Comunidad<sup>24</sup>, en torno a un principio general (libre circulación y reconocimiento mutuo) y los obstáculos surgidos en su aplicación. El principio general se enunciaba, por entonces, así: A falta de normas armonizadas “los Estados son competentes para regular la *fabricación, composición, acondicionamiento, y presentación de los productos alimenticios*. Por contra, ***deben admitir en su territorio los productos elaborados y comercializados legalmente en los restantes Estados miembros***”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> La legislación alemana reservaba el término “cerveza” al producto elaborado utilizando, exclusivamente, para la cerveza de baja fermentación, malta de cebada, lúpulo, levadura y agua.

<sup>23</sup> En *Kikvorsch* (C 94/82), además de una lección sobre la cerveza, se había anticipado la conclusión de que “la extensión a las cervezas importadas, de las normas nacionales que prohíben la comercialización de cervezas que no cumplan las condiciones relativas a la acidez, constituye un obstáculo que implica una medida de efecto equivalente. Este obstáculo a la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros *no se justifica por la preocupación de definir los diferentes tipos de cerveza tradicionalmente elaborados en una determinada parte de la Comunidad y asegurar su sabor típico ...*”

<sup>24</sup> Vid. Comunicación relativa a la libre circulación de los productos alimenticios en la Comunidad, DOCE C 271/3 de 24 octubre 1989. En esa misma Comunicación la Comisión exponía su visión del derecho alimentario europeo: “la Comisión sólo propone la adopción de ***reglas armonizadas en el plano comunitario para las cuestiones relativas a la protección de la salud pública, la defensa de los consumidores, la lealtad de las transacciones comerciales y la protección del medio ambiente***. Generalmente, se trata de disposiciones de carácter horizontal (es decir, aplicables a los productos alimenticios en general *que conciernen principalmente a los aditivos alimenticios, los residuos de plaguicidas, los materiales y objetos en contacto con los productos alimenticios, ciertos procedimientos de tratamiento o de fabricación, el etiquetado, la presentación y el acondicionamiento de los productos*. La Comisión vela por la puesta al día y por que se completen tales disposiciones, en particular por lo que se refiere al control oficial de los productos alimenticios”.

Este último asunto había sido abordado en la Directiva 89/397 de 14 de junio, relativa al control oficial de los alimentos alimenticios, con obligación de trasposición antes de 20 de junio de 1990.

<sup>25</sup> Pero no hay que olvidar la jurisprudencia *Klass* (C-237/83): “Los artículos 30 y 34 del Tratado CEE han de interpretarse en el sentido de que ***un Estado miembro puede adoptar unilateralmente, para promocionar la venta de quesos y de productos a base de queso, una normativa que, sin afectar a los***

Esta última afirmación, que parecía clara en su formulación, tuvo un señalado pronunciamiento, en 1989 en la causa 274/87 (normativa alemana sobre la carne): La prohibición de importaciones de carne a Alemania, si los productos no se ajustaban a las normas de ese Estado miembro. El debate versó sobre si las medidas controvertidas (prohibición total) podía o no entenderse **justificada** en algunas de las razones del art. 36 del Tratado CEE que fueron invocadas por el Gobierno Alemán. El fallo declaró que “al prohibir la importación y la comercialización en su territorio de productos cárnicos procedentes de otros Estados miembros que no se ajusten a los artículos 4 y 5 de la *Fleisch-Verordnung*, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE”<sup>26</sup>.

Con relación a los obstáculos a la libre circulación intracomunitaria derivados de las disparidades en las normas nacionales, estos **debían aceptarse en la medida en que dichas normas, que se aplican indistintamente a los productos nacionales e importados, pueden justificarse por ser necesario para cumplir requisitos imperativos** y sean **proporcionadas** al propósito previsto. La jurisprudencia sobre este punto puede ser expuesta atendiendo a si los obstáculos procedían o no de motivos relacionados con la protección de la salud.

Entre estos últimos, quedó establecido por la jurisprudencia, que un Estado miembro no puede **reservar una denominación genérica** (privando de esa denominación a los productos importados de otro Estado miembro (y allí comercializados bajo tal denominación) a los productos fabricados en su territorio a partir de o **con un contenido determinado de uno de**

---

**productos importados, tenga** objeto mejorar la calidad de la producción nacional, de manera que sea más atractiva para los consumidores, provista de normas sobre la utilización obligatoria de marcas, signos o documentos de control, siempre que no distinga según que el queso esté destinado al mercado nacional o a la exportación”.

<sup>26</sup> La “protección de la salud, en el sentido del art. 36 del Tratado CEE”, es desechada por que un Estado miembro no puede invocar razones de **salud pública** para prohibir la importación de un producto porque éste tenga **un valor nutritivo diferente al de otro producto que ya se encuentra en el mercado de que se trate**, al ser evidente que la elección alimentaria de los consumidores no implica, en el caso, un peligro real para la salud humana. La invocación del motivo “**protección de los consumidores**”, (**los hábitos alimenticios que datan de varias décadas, se han formado una imagen precisa de lo que esperan de los productos cárnicos, a saber, que deben estar compuestos exclusiva o esencialmente de carne y corresponder a las normas de calidad definidas por la norma alemana**) es desestimada con el argumento de que “aunque efectivamente sea legítimo querer dar a los consumidores que atribuyen cualidades particulares a determinados productos la posibilidad de efectuar su elección en función de los criterios que consideran esenciales, **una posibilidad similar puede asegurarse mediante** mecanismos que no obstaculizan la importación de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, en particular a través de la obligación de que el producto vendido lleve un etiquetado adecuado”.

La misma respuesta se da para la justificación basada en **exigencias imperativas de la legalidad de las transacciones comerciales** (protección de los productores y distribuidores de productos cárnicos puros contra una competencia desleal derivada del hecho de que determinados operadores económicos podrían asegurarse ventajas competitivas si utilizaran productos de menos calidad a un coste inferior).

**sus ingredientes característicos**<sup>27</sup>. La Sentencia *Smanor (yogurt, C 298/87)* estableció que, aunque la regulación francesa del yogur es en principio aplicable únicamente a los productos franceses y no impidió la fabricación de yogur congelado en otros Estados, la prohibición de comercialización con ese nombre, de un producto sustancialmente equivalente (yogurt congelado) en el territorio francés, obstaculizaba, indirectamente, los intercambios entre los Estados miembros. En ausencia de normas de comercialización armonizadas, negar el uso de esa **denominación de venta** (pese a que en la Directiva 79/112 sobre etiquetado, “la denominación de venta de un producto alimenticio será la denominación prevista por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que le sean aplicables y, en su defecto, el nombre consagrado por el uso en el Estado miembro en el que se efectúe la venta al consumidor final”) a un yogurt congelado, resultaba contrario al art. 30 del Tratado CEE<sup>28</sup>.

Con estas precisiones, quedó establecido que los problemas derivados de las **denominaciones de venta** podían, en general, ser resueltos mediante las referencias en el etiquetado, de manera que el importador pueda mantener la denominación con la que comercializa inicialmente el producto o adoptar la del país importador, facultad de elección que únicamente podía ser negada cuando el producto, tanto por su composición o características de fabricación, fuera tan diferente que **no pudiera ser considerado como perteneciente a la misma categoría de los productos generalmente identificados en la Comunidad**<sup>29</sup>.

La jurisprudencia se ocupó también del obstáculo resultado de los diferentes regímenes nacionales de  **acondicionamiento o presentación de los productos**. Así, se consideró contrario al art. 30 del Tratado, la reserva expresa de determinado acondicionamiento para determinado

---

<sup>27</sup> STJUE C 286/86 *Deserbais*: “en el estado actual del Derecho comunitario, no existen reglas comunes reguladoras de los distintos tipos de quesos existentes en la Comunidad. En estas circunstancias no se puede negar, en principio, la posibilidad de que un Estado miembro establezca normas que subordinen el empleo de una denominación de queso por los productores nacionales al requisito de un contenido mínimo tradicional en materias grasas... No obstante, sería *incompatible con el artículo 30 del Tratado y los objetivos del mercado común, extender la aplicación de tales normas a los quesos importados del mismo tipo, cuando éstos hayan sido fabricados y comercializados legalmente en otro Estado miembro con la misma denominación genérica, pero con un contenido mínimo diferente en materias grasas*. El Estado miembro de importación no debe obstaculizar la importación y comercialización de esos quesos, siempre que esté asegurada la información al consumidor”.

<sup>28</sup> No obstante, el punto decisivo de la sentencia parece ser el dato de que la congelación no altera sustancialmente el producto, es decir, “siempre que el mismo siga reuniendo, después del tratamiento, los demás requisitos establecidos por la regulación nacional para la concesión de la denominación de que se trata”.

<sup>29</sup> La *Comunicación interpretativa de la Comisión sobre denominaciones de venta de los productos alimenticios* (DOCE 91/C 270/02) precisó las condiciones de aplicación de esta excepción ( que obliga al importador a utilizar *la denominación de venta del país de comercialización*), partiendo de las “características del producto” que resultan de las definiciones del *Codex alimentarius*, la normativa de los Estados miembros, la propia composición del producto y las referencias a la nomenclatura arancelaria.

tipo de productos ( *vino de aguja*: STJ C 179/85, prohibición de comercialización, en Alemania, de "*vino de uva de aguja*" en botellas de tipo tradicional champaña ) o para productos de una determinada zona ( C 16/83, *Pranti*: la medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación derivadas de una normativa nacional que *reserva la utilización de una forma de botella de vino* a determinados productores o comerciantes nacionales no puede justificarse en ninguna de las razones del art. 36 del Tratado).

Finalmente, en materia de **composición de los productos alimenticios**, el enjuiciamiento realizado por la Corte, podía resumirse en la afirmación de que la normativa nacional que protege la integridad de ciertos productos alimenticio básicos a los que se atribuye una importancia especial en la legislación nacional, **no autorizan prohibiciones absolutas** de comercialización de otro que no respondan exactamente a sus características (sucedáneos) **siempre que el producto sustitutivo informe claramente en su etiquetado de su naturaleza y características diferentes** ( *Gilli*) y no presente riesgo de confusión o comprometa la salud. Ese mismo problema (*sucedáneos de la leche* <sup>30</sup>) se abordó desde el punto de vista de la "lealtad de las transacciones comerciales", entendiendo que, con suficiente información al consumidor, el posible inferior precio de productos "sucedáneos" debe admitirse.

Los obstáculos a la libre circulación de mercancías alimentarias derivadas de aspectos relativos a la **salud pública** recibieron otro tratamiento. Tras la afirmación de principio de que en la medida en que suscitan incertidumbres científicas **corresponde a los Estados miembros, en ausencia de armonización decidir el grado de protección de la salud** y la vida, se concluye que ello **no supone que toda prohibición absoluta de comercialización de un alimento sea lícita** desde el punto de vista comunitario. Tal calificación sólo es posible si la legislación nacional es conforme con el derecho derivado o, en ausencia de éste, existe un **objetivo legítimo y determinado** de salud pública y se respetan los límites generales (**proporcionalidad**) del art. 36 del Tratado.

---

<sup>30</sup> Sentencia de 8 marzo de 1988 C 216/84. Un Estado miembro no puede, para prohibir la importación y la venta de sucedáneos de un producto alimenticio, escudarse en las exigencias de la defensa de los consumidores *invocando el riesgo de confusión* sobre la naturaleza y las propiedades del sucedáneo y el producto que este suplante en perjuicio de la *libertad de elección del consumidor* sobre el producto con el que entra en competencia.

Sin embargo (C-14/00, incumplimiento de Estado sucedáneos de *chocolate*, Italia) "los Estados miembros pueden, *con el fin de garantizar la defensa de los consumidores, exigir a los interesados que modifiquen la denominación de un producto alimenticio* cuando un producto presentado con una determinada denominación sea *tan distinto (desde el punto de vista de su composición o de su fabricación), de las mercancías generalmente conocidas bajo esa misma denominación en la Comunidad*, que no se pueda considerar que pertenece a la misma categoría".

La tipología de medidas con que se enfrentó la Corte incluyó la prohibición restricción o limitación de aditivos, la prohibición de alimentos por razón de los materiales en contacto con ellos o por vulneración de la normativa sobre residuos de contaminantes y criterios microbiológicos. En otras ocasiones, la restricción vino determinada por la obligación de incluir en el etiquetado informaciones necesarias para tutelar la salud de los consumidores.

Respecto a los **aditivos y enzimas**, en *Muller* (C- 304/84) y *Motte* ( C- 247/84,) se declaró que la *existencia de directivas de armonización no excluye la aplicación del artículo 30 del Tratado* y que, por otra parte, el recurrir al artículo 36 deja de estar justificado únicamente cuando las normas comunitarias prevén **la armonización** completa de todas las medidas necesarias para asegurar la protección de la salud e instituyen **procedimientos comunitarios** para velar por su cumplimiento. En consecuencia, los artículos 30 a 36 del Tratado no se oponen a que un Estado miembro prohíba la comercialización de productos alimenticios, importados de otros Estados miembros en donde se comercializan legalmente y a los que se les ha añadido sustancia enumeradas en el Anexo I de la Directiva 74/329, de 18 de junio de 1974, siempre que la comercialización sea **autorizada**, mediante un procedimiento fácilmente accesible para los agentes económicos, cuando la adición de la sustancia en cuestión responde a una necesidad real y no representa un riesgo para la salud pública.

En *Motte*, (C-247/84, aditivos **colorantes**)<sup>31</sup> la Corte estableció que el Derecho comunitario (en el momento del fallo) “no se opone a la aplicación, incluso a los productos importados de otros Estados miembros, de un procedimiento de autorización nacional para la comercialización de **productos coloreados**, en función de la apreciación de la existencia de una **necesidad** de colorear el producto de que se trate y *de una valoración científica del riesgo* que la materia colorante empleada pueda suponer para la salud humana. La facultad de los Estados miembros de prohibir las importaciones de los productos de que se trate procedentes de otros Estados miembros queda limitada a lo que sea necesario para alcanzar los objetivos de proteger la salud legítimamente perseguidos y que, por lo tanto, debe admitirse que **se concedan autorizaciones para comercializar dichos productos** cuando sean compatibles con los citados objetivos”.

Más adelante, (C 176/84, **aditivos y enzimas** en *cerveza griega*) la Corte estableció, recordando su doctrina anterior, que el Derecho comunitario no se oponía a que los Estados miembros

---

<sup>31</sup> “Si las autoridades del Estado miembro importador comprueban la existencia de una **necesidad real** de colorear un producto de este tipo, teniendo en cuenta los hábitos alimentarios en dicho Estado, no pueden, sin infringir las disposiciones del Tratado y especialmente la última frase de su artículo 36, negar la autorización **por el único motivo de que el producto importado contenga la materia colorante**”.

establezcan una legislación que supedita el empleo de aditivos a **una autorización previa** otorgada por **una disposición de alcance general**, para determinados aditivos, ya sea para todos los productos, ya para algunos de ellos solamente, ya para usos determinados. Una legislación de este tipo responde a un objetivo legítimo de política sanitaria como es el de restringir el consumo incontrolado de aditivos alimenticios. El principio de proporcionalidad pide que los operadores ***puedan acceder a un procedimiento de autorización*** de uso de determinados aditivos no prohibidos en normas armonizadas, y, en su caso, que la decisión pública pueda ser objeto de recurso judicial.

Con relación a las **enzimas**, la prohibición de comercializar cerveza fabricada con ayuda de enzimas, resulta contraria al art. 30 del Tratado si no puede sostenerse que dichas enzimas sean *peligrosas* para la salud de las personas (su uso en los zumos de frutas fue admitido a nivel comunitario por la Directiva del Consejo de 17 de noviembre de 1975) y las enzimas desaparecen en el proceso de fabricación o sólo subsisten en el producto acabado en proporciones insignificantes.

En *Sandoz* (C- 174/82, **vitaminas**) la Corte apreció que el legislador comunitario parte del principio de que procede limitar el uso de los aditivos alimentarios a las sustancias especificadas de manera exhaustiva, dejando al mismo tiempo a los Estados miembros cierto margen de apreciación para adoptar normativas más estrictas. Cuando se trata de aditivos como las vitaminas, que excluyen la posibilidad de prever o controlar las cantidades absorbidas con la totalidad de la alimentación y cuyo grado de nocividad no puede determinarse con suficiente certeza, **debe dejarse un amplio margen de apreciación a los Estados miembros**. Para respetar el principio de proporcionalidad, los Estados miembros deben permitir autorizar la comercialización cuando la adición de vitaminas a productos alimenticios responda a una necesidad real, en particular de índole tecnológica o alimentaria. El Derecho comunitario *no* se opone a una normativa nacional que prohíbe, ***salvo autorización previa***, la comercialización de productos alimenticios, legalmente comercializados en otro Estado miembro, a los que se ha añadido alguna vitamina, siempre que la comercialización se autorice cuando la adición de vitaminas responda a una necesidad real, en particular de índole tecnológica o alimentaria<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Por el contrario “el Derecho comunitario *se opone a una normativa nacional que supedita la autorización de comercializar al requisito consistente en que el importador pruebe que el producto de que se trate no es nocivo para la salud*. En lo que respecta a la exigencia de una demanda del mercado, procede subrayar

Los Estados miembros, a la hora de conceder o no la autorización, podían tener en cuenta los **hábitos de consumo nacionales**, la evaluación de la **necesidad del aditivo** realizada por el Estado miembro, o tomar en consideración los **métodos de fabricación dominantes** en él, siendo procedente la exigencia de autorización únicamente a los *nuevos productos*, sin que sea posible negar la utilización de la sustancia en un producto alimenticio cuando ha sido autorizada (y utiliza legalmente) en otro alimento.

Posteriormente, en la causa C-344/90 (recurso por incumplimiento contra Francia: Prohibición de comercialización de quesos fabricados y comercializados legalmente en otros Estados miembros, a los que, durante el proceso de elaboración, se haya añadido **nitrito** dentro de los límites admitido), se determinarían los requisitos formales y materiales a los que se sujeta tal **“autorización”** cuando resulta compatible con el derecho europeo.

De hecho, en ese mismo caso, el Tribunal concluye desestimando el recurso por incumplimiento, y tras citar la jurisprudencia *Müller*, afirma: “sólo puede considerarse que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben, respecto a los aditivos, en virtud de los artículos 30 y 36 del Tratado, **si no ha establecido un procedimiento conforme a las exigencias recordadas o si sus autoridades han denegado injustificadamente una petición dirigida a obtener la inclusión de una sustancia en la lista de los aditivos autorizados**”.

El Tribunal de Justicia no consideró incompatible con el Derecho comunitario, este tipo de prohibiciones, sino que, simplemente, recordó a qué exigencias ha de responder un **sistema de prohibición salvo autorización**: “*En el presente caso, procede observar que los citados Decretos franceses han establecido, en materia de aditivos, un sistema de prohibición, salvo autorización, que se aplica igualmente a los aditivos añadidos a productos alimenticios procedentes de Estados miembros en los que se fabrican y comercializan de forma lícita... Ante dichas circunstancias, debe desestimarse el recurso de la Comisión*”.

La Comunicación de la Comisión de 1989 sobre libre circulación de productos abogó por extender la jurisprudencia sobre aditivos “*a otras hipótesis en que, a falta de regulación comunitaria esté prohibida la comercialización de productos alimenticios en aplicación de un objetivo legítimo de política sanitaria de un Estado miembro*”, citando a estos efectos la

---

que el mero hecho de imponer dicho requisito constituye en sí mismo una medida de efecto equivalente prohibida por el artículo 30 y que no está, en ningún caso, amparada por la excepción del artículo 36”

jurisprudencia *Mirepoix*<sup>33</sup>. En la sentencia de 16 de julio 1992 (C-344/90, *Nitratos*) ya citada, se clarificó que las autoridades administrativas competentes sólo pueden *denegar* una solicitud de inclusión de un aditivo en la lista de los admitidos si éste no responde a una necesidad real, especialmente de carácter tecnológico, o si representa un riesgo para la salud pública.

La norma horizontal más relevante (la Directiva 93/43/CEE relativa a los productos alimenticios) se promulgo con un carácter claramente supletorio (art. 2: La presente Directiva *se aplicará sin perjuicio de las disposiciones adoptadas en el marco de normas comunitarias más específicas en materia de higiene de productos alimenticios*) y permitió a los Estados miembros mantener, modificar o introducir, en materia de higiene de los productos alimenticios, normas nacionales más específicas que las estipuladas por la propia Directiva, con tal de que no constituyeran restricciones obstáculos o barreras a los intercambios. Aunque dio lugar a algún recurso por incumplimiento (STJUE de 21 de octubre de 1999, C-391/98 *Comision c. Republica Helenica*), en la sentencia de 24 de noviembre de 2005 ( C-366/04, *Georg Schwarz contra Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*) se clarifico que la pervivencia de normas anteriores, no específicamente armonizadas, quedaban únicamente sujetas al contenido de los tratados en materia de libre circulación de mercancías.

La sistemática resultante de las existentes normas verticales y horizontales, más aplicación del reconocimiento mutuo (en el sentido *Cassis de Dijon*) y los límites en la aplicación del art. 36 del Tratado CE llevaron a la Comisión en el *Libro verde* a formular un programa de futura legislación alimentaria centrada en estos principios, no sin que antes la Corte afirmara la autonomía del derecho alimentario europeo frente al derecho internacional en *Deserbais*<sup>34</sup> y C-286/86 (*Emental*).

---

<sup>33</sup> Sentencia de 13 de marzo 1986 C-54/85.: “Sin embargo, *las autoridades del Estado miembro importador estarán obligadas a revisar una prohibición de utilización de un plaguicida o un contenido máximo prescrito cuando se compruebe que las razones que han conducido a adoptar dichas medidas han sido modificadas*; por ejemplo, tras el descubrimiento de un nuevo uso respecto a un plaguicida o tras la obtención de nuevos datos gracias a la investigación científica(...) **Deberán permitir también, mediante un procedimiento fácilmente accesible a los operadores económicos, la concesión de excepciones a la regulación establecida, cuando resulte que un determinado uso del plaguicida de que se trate no representa peligro para la salud pública**”.

<sup>34</sup> “La aplicación del Tratado no afecta al compromiso contraído por el Estado miembro de que se trata de *respetar los derechos de Estados terceros resultantes de un Convenio anterior* y de cumplir sus correspondientes obligaciones (véase, especialmente, la sentencia de 14 de octubre de 1980, Burgoa, 812/79, Rec. 1980, p. 2787). Por consiguiente, desde el momento que no se afectan los derechos de Estados terceros —como en este caso— **un Estado miembro no puede invocar las disposiciones de un Convenio anterior con el fin de justificar restricciones a la comercialización de los productos procedentes de otro Estado miembro, cuando dicha comercialización es lícita en virtud de la libre circulación de mercancías prevista por el Tratado**”.

### III. EL PUNTO DE INFLEXIÓN: EL LIBRO VERDE SOBRE PRINCIPIOS DE LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA DE LA UNIÓN (COM(97) 176) Y EL LIBRO BLANCO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA (COM(1999)719)

El Libro verde de 1997 incluía entre sus objetivos “sentar las bases para que la Comisión pueda proponer medidas para, en la medida de lo posible, unificar y simplificar de forma coherente la legislación alimentaria comunitaria, aumentar la protección de la salud pública y mejorar el funcionamiento del mercado interior”. Tras referirse al nuevo planteamiento en materia de simplificación de la legislación de productos alimentarios surgido de la Cumbre de Edimburgo (1992) y la necesidad de “hacer asumir a la industria, a los productores y a los proveedores, incluso en lo que respecta a los productos importados de terceros países, la mayor parte de la responsabilidad en materia de seguridad de los productos alimenticios mediante sistemas de autocontrol reforzados por controles oficiales y las disposiciones de ejecución adecuadas”, da por ejecutado el programa de 1985 ( Comunicación sobre la realización del mercado interior en el sector de los productos alimenticios (COM (85) 603) y propone (1) una directiva general sobre los productos alimenticios así como (2) la consolidación, simplificación de determinadas disposiciones o *la reformulación* de la legislación existente.

Las crisis sanitarias que habían estallado en 1996 (la dioxina y EEB), determinaron el destino final de la futura legislación alimentaria europea, volcada hacia la protección de la salud, los controles oficiales, y la utilización de instrumentos normativos más precisos (reglamentos en lugar de directivas), posibilitados por el avance institucional de la UE (el 1 de noviembre de 1993 había entrado en vigor el Tratado de Maastricht). Las nuevas demandas de los consumidores, cada vez más segmentadas y las preocupaciones nutricionales y de salud pública, obligaron a tomar un nuevo rumbo al derecho alimentario europeo.

Del libro verde quedó, ante todo, la preocupación por las **definiciones homogéneas** (alimento, comercialización...), la Introducción de la **obligación general de seguridad y salubridad** de los productos alimenticios que pesa sobre los operadores (con la respectiva **responsabilidad**) y la necesidad de simplificar y completar la normativa en materia de aditivos, coadyuvantes, vitaminas y minerales.

Contra lo que parecía el programa de la Comisión (armonización puramente horizontal, que afectara a todos los alimentos en general con restricción de normas “verticales) el producto fue

---

En otras ocasiones, sin embargo (T-2/21, *Emmentaler Switzerland*) se acude al *Codex Alimentarius*.

más bien una *armonización horizontal de segundo nivel*, aplicable a “clases” o tipos de alimentos, fruto de las innovaciones que se producían aceleradamente.

Antes de la reformulación en positivo del derecho alimentario, la Comisión presentó un programa normativo centrado en la seguridad alimentaria que comprometía no menos de 84 nuevas normas y acciones y prestaba atención a los tres sectores en los que el reconocimiento mutuo por sí solo no permitía eliminar los efectos perversos de las medidas nacionales sobre el mercado interior: Coadyuvantes tecnológicos, adición de vitaminas y minerales, suplementos dietéticos<sup>35</sup>.

Dotada, posteriormente de nuevos instrumentos para facilitar la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, de un nuevo organismo europeo (EFSA) y de competencias de ejecución en favor de la Comisión, la UE pudo formular un completo derecho alimentario europeo del siglo XXI en el que la preocupación por la seguridad e higiene, la salud y el interés de los consumidores se sobrepone a la inicial preocupación por la libre circulación de mercancías.

El acto clave resultó ser el Reglamento (UE) 178/2002 sobre principios y requisitos generales de la legislación alimentaria. Con la regulación de los controles oficiales (hoy, el Reglamento UE 2027/625) y el conjunto de obligaciones de los operadores de empresa alimentaria en materia de trazabilidad, higiene y control de riesgos, más las normas específicas de seguridad e higiene de productos de origen animal<sup>36</sup> y la relativa a la regulación de información al consumidor constituyen el núcleo del sistema<sup>37</sup>. A ello se sumará la regulación de las nuevas necesidades que la demanda ha suscitado: Complementos alimenticios, nuevos aditivos, sustancias y nuevos

---

<sup>35</sup> La Comunicación de la Comisión *Guía sobre los arts. 34 a 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, (DOUE» núm. 100, de 23 de marzo de 2021) todavía insiste en que “la mayor parte de las mercancías sujetas a prohibiciones nacionales son productos alimenticios, como vitaminas y otros suplementos alimenticios” .

<sup>36</sup> Los actos base iniciales, en materia de seguridad e higiene son el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, el Reglamento (CE) n.º 853/2004, el Reglamento (CE) n.º 183/2005 (higiene de piensos) y el Reglamento (CE) n.º 1774/2002 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.

<sup>37</sup> En la senda de la simplificación de la legislación alimentaria, el Reglamento 1169/2011 (información alimentaria facilitada al consumidor) derogó, entre otros actos horizontales, la Directiva 87/250/CEE (grado alcohólico volumétrico en las etiquetas de las bebidas alcohólicas destinadas al consumidor final), la Directiva 1999/10/CE (excepciones a las disposiciones sobre etiquetado) , la Directiva 2002/67/CE de la Comisión (etiquetado de productos alimenticios que contienen quinina y productos alimenticios que contienen cafeína) , el Reglamento (CE) n.º 608/2004 de la Comisión, (fitosteroles, ésteres de fitosterol, fitostanoles o ésteres de fitostanol), la Directiva 2008/5/CE, más la propia Directiva 2000/13/CE del que era el acto anterior en materia de etiquetado.

alimentos, más los productos de sustitución, productos nutricionales y alimentos de régimen especial<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> La vigencia del paquete higiene supuso la derogación de un total de 152 actos legislativos previos. *Vid. COMMISSIO STAFF WORKIG: Document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the experience gained from the application of the hygiene Regulations (EC) o 852/2004, (EC) o 853/2004 and (EC) o 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004*<sup>24</sup>.{COM(2009) 403}, Brussels 28.07.2009. SEC(2009) 1079 final