

Protección jurídica de los productos alimenticios que poseen características cualitativas específicas en la CEE (*)

Prof. Fausto Capelli

Catedrático de Derecho Comunitario

Tras el examen de la reglamentación italiana y comunitaria sobre los productos alimenticios, así como las nuevas disposiciones en la materia presentadas por la Comisión de la CEE {vinculadas a las observaciones críticas y a las sugerencias de diversos Estados miembros que han formulado algunas propuestas de modificación), y después de haber examinado las contestaciones a un cuestionario que facilitaron las empresas italianas y las asociaciones del sector agroalimen-tario, podemos proceder ya a una evaluación de síntesis y, al mismo tiempo, formular las oportunas propuestas de solución al problema de la protección jurídica de los productos alimenticios que presentan unas características cualitativas específicas.

A. PRODUCTOS Y NORMAS APLICABLES

Es bien conocido que, en el sector alimentario, en muchos casos, se aplican disposiciones nacionales divergentes por lo que se refiere a la fabricación de productos. Este hecho provoca el que algunos productos no circulen libremente en el interior del ámbito comunitario debido a que los exportadores conocen de antemano que si intentaban exportar, por ejemplo, de los Países Bajos a Italia, un producto denominado «yogourt», que, en ese último país debe ser fabricado con leche fresca y contener una importante cantidad de fermentos lácticos vivos, mientras que en los Países Bajos puede incluso no contener fermentos lácticos (si ha sido sometido a un tratamiento térmico), el producto en cuestión podría ser bloqueado en la frontera, lo que implicaría un contencioso inútil y oneroso.

(*) Este trabajo corresponde a las «conclusiones» del estudio que, con idéntico título, se llevó a cabo en el Colegio Europeo de Parma, por cuenta del Ministerio de Agricultura y Montes de Italia. Coordinó dicho informe el Dr. GIAMPIETRO, y colaboraron en él los Dres. GAIGA, GHINZELLI, MEDIO, PIOLI, ROSSI, SCHITONE y TIRAMANI. (Traducción: L. GONZÁLEZ VAQUE; bibliografía y notas: J. FUSTER).

En este sentido la frontera ha funcionado hasta la fecha como un «filtro»: no sólo impidiendo la circulación del producto, sino que ha evitado los correspondientes casos contenciosos. Sin embargo, si se eliminan, en 1992, los controles en las fronteras, está claro que el «yogourt» holandés entrará en Italia y será comercializado en numerosos puntos de venta. El «contencioso» podrá producirse entonces en un hipermercado o en las tiendas en las que se realicen los controles. Los «árbitros» de tales contenciosos serán, en principio, los funcionarios del Estado o los funcionarios locales competentes para el control de los establecimientos, a los que corresponderá decidir si un determinado producto importado es conforme a las disposiciones nacionales, y, luego, será atribuida a los jueces (administrativos o incluso de las jurisdicciones ordinarias) la competencia para

dictar los correspondientes fallos. Y ello no ocurrirá únicamente en el caso de productos alimenticios, sino incluso para todos los otros productos que plantean problemas de certificación y también de control de su calidad y fiabilidad (seguridad).

Por lo que se refiere a los productos alimenticios, este fenómeno se producirá especialmente en el caso de productos que presentan características cualitativas particulares, que les distinguen de otros productos similares (como el del «yogourt»).

Por lo tanto, para todos esos productos, el contencioso que hasta la fecha quedaba «neutralizado» en la frontera, correrá el riesgo de «explotar» si no se encuentra un adecuado sistema para eliminar las divergencias existentes a nivel de las diversas legislaciones nacionales antes de finales de 1992. Es cierto que, en muchos casos, deberá aplicarse el principio del «reconocimiento mutuo», pero solamente las autoridades judiciales pueden imponer este principio, hasta que no se modifiquen las disposiciones nacionales divergentes. Sigue planteado pues el problema de saber si no se puede establecer un método aceptable para evitar peligrosos conflictos, salvaguardando de una forma jurídicamente eficaz esos productos que, por sus características cualitativas consagradas por la tradición, merecen ser considerados como diferentes a los productos similares concurrentes.

Para proceder de una forma orgánica y sistemática a un estudio sobre el tipo de protección jurídica que es preciso prever para los productos alimenticios que presentan unas características cualitativas especiales, evitando al mismo tiempo los inconvenientes que ya hemos citado, es necesario, en primer lugar, clasificar dichos productos según el tipo de reglamentación que los regula.

1. Productos sometidos a una reglamentación comunitaria específica

Si se hace referencia a un tipo de reglamentación aplicable, es evidente que la posición jurídicamente más protegida es la reconocida a los productos integralmente regulados por una normativa comunitaria: tanto si esta posición es reconocida en reglamentos como en directivas.

a) Adopción de reglamentos

El ejemplo que mejor ilustra lo que acabamos de afirmar, es el del sector vinícola, que, desde hace muchos años, está sometido a una reglamentación comunitaria integral. Ya con los reglamentos de los años 70 se introdujo una regulación muy detallada: las normas básicas figuran en la actualidad en el Reglamento (CEE) número 822 de 1987 («DO» número L 80 de 1987). En el ámbito de esta reglamentación todo lo que tiene relación con el vino está regulado por entero a nivel comunitario. Así la comercialización del vino, tanto por lo que se refiere al producto acabado como a su composición (definición, grado mínimo de alcohol, etc...) o a su presentación en el mercado (etiquetado, envasado, etc.), está reglamentada de forma detallada y rigurosa en el ordenamiento comunitario.

El caso del vino es representativo por lo que se refiere a una ordenación de tipo vertical adoptada mediante reglamentos comunitarios que, como es sabido, son directamente aplicables en todos los Estados miembros. Es probablemente difícil encontrar otros sectores en los cuales la Comunidad pueda adoptar una reglamentación vertical tan completa (por diversos motivos, primordialmente de orden político).

Ciertamente, desde una perspectiva jurídica, ésta sería la solución más «segura» ya que el Reglamento no deja a los Estados miembros ninguna posibilidad de introducir disposiciones que modifiquen la norma comunitaria aplicable, obligando de este modo a la autoridad administrativa y a la judicial de todos los Estados miembros a exigir que se observen disposiciones parecidas, que deben ser aplicadas de manera uniforme a la luz de eventuales interpretaciones del TJCE.

b) Adopción de directivas de armonización vertical

Como se sabe, la aplicación de una reglamentación comunitaria uniforme puede igualmente ser el resultado de la adopción de directivas comunitarias de armonización. A diferencia de los reglamentos, que son directamente aplicables y gozan de la misma eficacia que las leyes nacionales, las directivas comunitarias deben ser «traspuestas» (1) al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. Se pueden citar algunos ejemplos, pocos, de productos objeto de una reglamentación uniforme, mediante directivas de armonización vertical: la miel, las confituras y las mermeladas de frutas; los zumos de fruta; la leche en conserva; los extractos de café y de achicoria. Un ejemplo interesante de directiva vertical, por lo que se refiere a su estructura y principios, podría ser el de la Directiva número 74/409 relativa a la miel («DO» número L 221, de 1974) aplicada en Italia por la Ley número 753, de 12 de octubre de 1982.

A pesar de que, como resultado de la transposición de directivas en cada uno de los ordenamientos internos, pueden surgir dificultades de aplicación y coordinación, o incluso de interpretación, de la normativa aplicable, especialmente en el caso de la intervención de la Autoridad judicial (y también, antes, de la autoridad administrativa), está claro que mediante la aplicación de directivas se obtienen igualmente resultados aceptables por lo que se refiere a la uniformidad de las disposiciones aplicables en los Estados miembros de la Comunidad Europea. Una vez adaptada la reglamentación nacional destinada a recibir la normativa comunitaria contenida en una directiva, y una vez que se ha precisado el alcance de la reglamentación del TJCE, debe admitirse que, desde el punto de vista jurídico, la situación en el seno de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros es análoga a la que se detecta en el sector en cuestión.

(1) N. del T.: una vez más hemos de pedir excusas por utilizar este barbarismo (y sus derivados) que —pese a los loables esfuerzos de la doctrina por evitarlo— ha terminado por imponerse [véase la nota 13 de «Objetivo: Mercado Único», *Alimentalex*, n.º 1, Junio de 1989, p-12, y GONZÁLEZ VAQUE, «La libre circulation des denrées alimentaires a l'interieur de la Communauté», ponencia presentada en el curso de la jornada de estudio para inspectores alimentarios, organizada por la Representación permanente de Francia, Bruselas, febrero de 1990, (texto inédito)].

2. Productos con una denominación de origen geográfica (controlada)

Después de los productos que, directa o indirectamente, están sometidos a una reglamentación comunitaria (por reglamentos o por directivas), los productos que son objeto de una protección jurídica elevada son los que pueden beneficiarse de una denominación de origen controlada. Basándose en lo que prevén las convenciones internacionales (recordemos las de Lisboa de 1958 y de Estocolmo de 1967) los productos que pueden ser objeto de una denominación de origen geográfico gozan, sin duda alguna, de una protección jurídica muy importante, gracias, en particular, a acuerdos bilaterales entre los Estados suscritos fundándose en la Convención.

El artículo 2 del Acuerdo de Lisboa define las nociones de denominación de origen y de país de origen de la siguiente forma:

1. Se entiende por denominación de origen, en el sentido del presente Acuerdo, la denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad que sirve para designar un producto que es originario de la misma y cuya calidad o características se deben exclusivamente o fundamentalmente al entorno geográfico, incluyendo los factores naturales y los humanos.
2. El país de origen es aquél cuyo nombre, o aquél en el que está situada la región o la localidad cuyo nombre, constituye la denominación de origen que ha dado al producto su notoriedad.

El Acuerdo de Lisboa adquirió carácter ejecutivo en Italia mediante la Ley número 676, de 4 de julio de 1967, y disposiciones que la desarrollan, contenidas en el DPR número 665, de 26 de febrero de 1968 (2). Por lo que se refiere a Italia podemos tomar como ejemplo la reglamentación nacional relativa a los productos que gozan de una denominación de origen, la Ley número 125, de 10 de abril de 1954, sobre la protección de denominaciones de origen y características de los quesos, así como el DPR número 667, de 5 de agosto de 1955, en el que figuran las normas reglamentarias que la desarrollan.

(2) N. del T.: DPR es la abreviación de «Decreto del Presidente de la República».

Basándose en los acuerdos bilaterales que se han suscrito de conformidad con las convenciones, los Estados miembros deben comprometerse a proteger recíprocamente los productos que se benefician de una denominación de origen geográfico, velando de este modo para que se salvaguarden los intereses de las empresas productoras. Por lo tanto, desde la perspectiva de la protección jurídica, los productos con denominación de origen son, por lo menos, objeto de una protección completa en el interior de los Estados que, habiéndose adherido a las convenciones internacionales, han concluido acuerdos bilaterales. El único problema que se plantea para estos productos es el de su concreta protección por las autoridades, administrativa y jurisdiccional, de los Estados firmantes en aquellos casos en los que surgiesen contenciosos o en los que pudieran incoarse expedientes por infracción.

3. Productos reglamentados por la legislación nacional de los Estados

Podemos situar en un tercer nivel, por lo que se refiere a la protección jurídica concedida, a los productos cuya composición y presentación en el mercado están específicamente y únicamente regulados por la ley interna del Estado. Para esos productos, no existe pues ninguna reglamentación comunitaria propia, ni bajo la forma de reglamento o de directiva, ni tampoco cuentan con una denominación de origen geográfico debido a su falta de vinculación a una zona geográfica determinada. La fabricación de estos productos podrá por lo tanto realizarse en cualquier lugar del Estado en cuestión, respetando la reglamentación nacional aplicable. En este sentido la denominación de tales productos deberá corresponder a las disposiciones de la legislación vigente.

Ejemplo clásico de esta categoría de productos es el de la pasta que, en Italia, debe fabricarse únicamente con trigo duro, en aplicación de la Ley número 580, de 4 de julio de 1967. Otros ejemplos pueden encontrarse en el sector de los quesos, en el que es posible utilizar determinadas denominaciones, conocidas como «características», {«caciocavallo», «provolone», «mozzarella di búfala», etc.) para designar «quesos producidos en el territorio nacional, observando los usos leales y constantes, cuyas características comerciales derivan de métodos especiales de la técnica de producción» (3) (véase el artículo 2 de la Ley número 125, de 10 de abril de 1954, sobre la protección de las denominaciones de origen y de las características de los quesos). Es evidente que, por lo que se refiere a los quesos, es preciso referirse a la Convención de Stresa, de 1 de junio de 1951, y al Protocolo anexo de La Haya, de 18 de julio de 1951 (sobre las denominaciones de los quesos), aplicables en Italia en virtud del DPR número 1099, de 18 de diciembre de 1953.

4. Productos que no están sometidos a una política normativa obligatoria

Nos queda por analizar la última categoría de productos: la de los productos que no están «sometidos» a una reglamentación obligatoria por lo que se refiere a la composición y a la denominación de cada producto (obviamente se aplican igualmente a estos productos las normas generales relativas, por ejemplo, a la autenticidad, a la nocividad, al etiquetado, etc.). Se trata de la categoría de productos que se encuentra jurídicamente menos protegida y la más expuesta a confusiones, y a la falsificación, puesto que la falta de una normativa obligatoria, relativa a su composición y a su denominación, permite a los productores utilizar la técnica que les es específica para atribuir incluso a productos sustancialmente diferentes idéntica denominación.

Se trata de productos con denominaciones legales que se pueden encontrar en los diversos sectores alimentarios; citaremos, a título de ejemplo, el salchichón, la mortadela, la mozzarella, etc. Para la fabricación de dichos productos, las diversas agrupaciones de fabricantes interesados no han podido hacer otra cosa que no fuera elaborar códigos de prácticas o «reglas» de fabricación que pueden ser cumplidos, o no, por los productores. Es por ello posible la competencia entre dos productos formalmente iguales pero sustancialmente

diferentes, teniendo en cuenta las características de cada uno de ellos, atendiendo, por ejemplo, a los ingredientes o a los métodos utilizados en su fabricación.

(3) "Formaggi prodotti nel territorio nazhnaie, osservando usi leali a costanti, le cui caratteristiche merceologiche derivano da particolari metodi di tecnica di produzione».

B. EL NIVEL DE PROTECCIÓN JURÍDICA REALIZABLE EN EL INTERIOR DEL ÁMBITO COMUNITARIO Y EN LOS PAÍSES TERCEROS

Para apreciar el grado de protección jurídica realizable, para las cuatro categorías de productos citadas más arriba, tanto en el seno de la Comunidad Europea como en los terceros países, hemos de partir en principio de la jurisprudencia del TJCE en materia de libre circulación de mercancías y, en especial, de la jurisprudencia relativa a los productos alimenticios.

Tomando como referencia estas diversas categorías de productos, procederemos sucesivamente a la formulación, para cada una de ellas, de la proposición de la solución más adecuada. Ello nos permitirá, en la primera parte de este análisis, formular igualmente, por una parte, proposiciones para la introducción de un sistema funcional de control y, por otra, para el establecimiento de un sistema válido de sanciones que permita asegurar una protección jurídica eficaz a los productos alimenticios.

1. Productos objeto de reglamentación comunitaria

Tanto si se trata de productos regulados mediante reglamentos como por directivas, está claro que, por el hecho de que la reglamentación aplicable sea de naturaleza comunitaria, es posible una eventual protección jurídica de estos productos alimenticios por las autoridades judiciales (y administrativas) de todos los Estados miembros. En efecto, todas estas autoridades están obligadas a aplicar esas disposiciones y reglas uniformes, cuya interpretación depende en última instancia del TJCE.

Ello permite disponer de la «mejor» protección jurídica posible ya que la sujeción a la reglamentación comunitaria comporta una importante atenuación (sino una exclusión propiamente dicha) del impacto de la reglamentación interna de los Estados. Por supuesto, los productos alimenticios totalmente sometidos a la reglamentación comunitaria son escasos. Lo que se explica especialmente por razones políticas. Y es probable que ese mismo tipo de razones impida en el futuro que se someta, de forma general, otros productos alimenticios a la regulación comunitaria (tanto la contenida en reglamentos como la que figura en las directivas verticales). Sin embargo, es verdad que, cuando ello sea posible la solución que habrá de preferirse será, sin duda alguna, la del sometimiento integral de un producto alimenticio a la regulación comunitaria.

2. Productos de origen controlado

Para estos productos la posibilidad de imponer el respeto a la reglamentación aplicable se confía a la autoridad judicial y a la administrativa (nacionales) basándose en acuerdos bilaterales que los Estados miembros han

concluido de acuerdo a las correspondientes convenciones internacionales. Como veremos a continuación, sería oportuno que la Comunidad se organizara para poder dotarse de instrumentos de verificación y de control que puedan ser utilizados en colaboración con los Estados miembros, de modo que se asegure el respeto de las disposiciones aplicables.

3. Productos reglamentados por la legislación nacional de los Estados

Por lo que se refiere a los productos cuya fabricación y comercialización están exclusivamente reguladas por la reglamentación interna de los Estados, es evidente que esa ordenación sólo será aplicable en los límites establecidos por las reglas comunitarias en materia de libre circulación de las mercancías, tal como han sido interpretadas y aplicadas a la luz de la jurisprudencia del TJCE.

El «asunto» relativo a la pasta italiana, realmente un «clásico», que fue resuelto en su día por el TJCE, y en el que se estableció que la reglamentación nacional imponía la utilización del empleo exclusivo de trigo duro para que se pudiera utilizar la denominación «pasta», demostró la imposibilidad de reservar, de forma exclusiva, una denominación genérica a un producto nacional, incluso si ésta está vinculada a un ingrediente específico empleado en su producción. Otro asunto significativo fue el del vinagre, producto que, en virtud de la reglamentación italiana, podía únicamente producirse utilizando, de forma exclusiva, vino como materia prima, mientras que el TJCE consideró que la denominación «vinagre» podía utilizarse para el vinagre derivado de otros productos agrícolas. Es muy probable que se llegue a una solución idéntica en el asunto 210/89 («DO» n.º C 216, de 22 de agosto de 1989), que recientemente se ha presentado ante el TJCE contra Italia por la Comisión, y en el que se contesta la legitimidad de la ley italiana que reserva la denominación «formaggio» sólo a un producto que contiene el porcentaje de materia grasa que la propia ley establece. Asimismo es previsible que se arbitre una solución análoga para aquellos productos, tales como los quesos calificados como «característicos», para los que no es posible encontrar un vínculo con zonas geográficas determinadas (por ejemplo: «caciocavalío», «pro-volone», etc.). Por lo que se refiere a las denominaciones de dichos productos, es cierto que, teniendo en cuenta que pueden fabricarse en toda Italia, siguiendo los criterios aplicables por todos los productores, no será posible impedir su utilización para los productos procedentes de otros países de la Comunidad.

La jurisprudencia de TJCE al respecto es clara y sigue esta línea en la medida en la que reconoce que el principio de la libre circulación de mercancías tiende a prevalecer de forma general. Un producto exclusivamente sometido a la legislación específica del Estado miembro, que ostente legítimamente una denominación genérica pero que no cuente con una precisa correspondencia en los otros Estados miembros, está por esta razón destinado a ser objeto de la competencia directa de productos similares procedentes de otros Estados miembros que, basándose en la jurisprudencia del TJCE, pueden utilizar la misma denominación.

4. Productos no sometidos a una reglamentación obligatoria

Las consideraciones hechas anteriormente en relación a los productos sometidos únicamente a la reglamentación nacional valen igualmente por lo que se refiere a estos productos. Está claro que, para dichos productos, el Estado miembro interesado no tiene ninguna posibilidad de desarrollar una acción proteccionista en aplicación de la jurisprudencia del TJCE.

C. PROPUESTAS DE SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS QUE POSEEN UNAS CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS ESPECÍFICAS

Teniendo en cuenta la situación jurídica referente a las cuatro categorías de productos que hemos examinado anteriormente, es evidente que, para preparar un proyecto que permita lograr una adecuada protección jurídica de los productos alimenticios que poseen unas características cualitativas específicas, es preciso contar con el debido apoyo tanto de la Comunidad, como de los Estados miembros.

A continuación formularemos las correspondientes propuestas, separadamente para cada categoría de productos, a fin de determinar de qué modo sería posible realizar dicho proyecto, con la colaboración de la Comunidad Europea y de los Estados miembros.

1. Productos sometidos a una reglamentación comunitaria específica

Como ya hemos recordado, estos productos son objeto de la más elevada protección jurídica.

Efectivamente, tanto si la norma comunitaria aplicable figura en reglamentos como en directivas, está claro, por un lado, que los productos regulados por una disposición de este tipo sólo pueden ser fabricados, envasados y presentados en el mercado, basándose en dichas disposiciones comunitarias, y, por otro, que las autoridades administrativas y judiciales de los Estados miembros deberán respetarlas sin excepciones.

Sin embargo, para alcanzar la uniformidad en los controles efectuados en el seno de los Estados miembros, con el objetivo de detectar las eventuales infracciones a la normativa aplicable, sería necesario adoptar, a nivel comunitario, una reglamentación adecuada referente a la cooperación entre las autoridades administrativas de los Estados miembros en materia de control de los productos alimenticios.

A tal fin, inspirándose en una iniciativa del parlamentario europeo Stauffenberg, la Comisión elaboró una propuesta de Directiva relativa al control oficial de los productos alimenticios (véase el «DO» n.º C 20, de 21 de enero de 1987, y la modificación publicada en el «DO» n.º C 88, de 5 de abril de 1988). En virtud de dicha Directiva será posible imponer el cumplimiento de reglas uniformes de control de los productos alimenticios, para permitir igualmente la creación de un sistema uniforme de represión de las infracciones. Ciertamente, el sistema de cooperación entre las citadas administraciones puede desempeñar una importante función por lo que se refiere a los productos alimenticios que pertenecen a esta categoría.

2. Productos de origen controlado

a) Un sistema centralizado de atribución de denominaciones

Para asegurar una protección jurídica completa a esta categoría de productos, instaurando a la vez un sistema que permita garantizar su regulación mediante una normativa uniforme y eficaz, debería procederse, a nivel comunitario, a la adopción de un Reglamento que regulara directamente el procedimiento de obtención del reconocimiento de las denominaciones de origen controladas. Por consecuencia, el sistema que cada Estado miembro está en la actualidad siguiendo de forma autónoma —referido, por supuesto, a las convenciones internacionales— deberá ser «comuni-tarizado» para evitar la aplicación de criterios diferentes por lo que se refiere a la atribución de las denominaciones de origen.

b) Cooperación entre las administraciones de los Estados miembros

Sanciones y resarcimiento de daños

De todos modos, si el sistema de concesión de denominaciones se centraliza a nivel comunitario, será preciso, con más razón, no sólo regular de forma coordinada la actividad de control de las administraciones de los Estados miembros (como se ha indicado en el párrafo anterior), sino también adoptar un sistema de sanciones que haga posible reprimir las infracciones de manera uniforme en todos los Estados miembros (y que permita igualmente actuar para obtener la correspondiente indemnización).

Por consiguiente, deberían preverse las oportunas sanciones en el Reglamento comunitario destinado a regular la atribución de denominaciones de origen, que deberían aplicarse por la Comisión de la CEE a los responsables de las infracciones, fuera cual fuere el país al que pertenezcan. En sustancia, se trataría de conceder a la Comisión de la CEE competencias para imponer multas, similares a las que le atribuye el artículo 15 del Reglamento CEE n.º 17/62 («DO» de 21 de febrero de 1962, pág. 204) en materia de competencia. Esta solución podría constituir un interesante ejemplo de intervención de la Comunidad Europea para resolver los casos en los que las infracciones a la reglamentación comunitaria exigen la aplicación de sanciones, respetando el principio de no discriminación en relación a sujetos pertenecientes a diferentes Estados miembros.

De esta manera podría sancionarse el comportamiento ilícito de un operador económico de un Estado miembro que intentare, por ejemplo, apropiarse de forma incorrecta de las ventajas que se derivan de una denominación de origen reservada a productos de otros Estados miembros.

También podría instaurarse el correspondiente procedimiento de indemnización.

c) Publicidad engañosa

Por lo que se refiere a la necesidad de velar por la protección general de las denominaciones de origen, sería igualmente oportuno adoptar disposiciones precisas en la Directiva referente a la publicidad engañosa (Directiva n.º 84/450, publicada en el «DO» n.º L 250, de 19 de septiembre de 1984) que proveyeran la prohibición de

efectuar una publicidad que pueda resultar engañosa para los consumidores por lo que se refiere a los productos en cuestión.

d) Falsificaciones

Deberían también preverse unas disposiciones anexas, a incluir en el Reglamento CEE número 3824/86 («DO» n.º L 357, de 18 de diciembre de 1986), que establecieran las medidas tendentes a prohibir la comercialización de mercancías que constituyan una imitación fraudulenta (evidentemente en relación a los productos objeto de la nueva reglamentación que aquí hemos preconizado).

e) Prácticas comerciales ilícitas

Finalmente, sería oportuno que la reglamentación comunitaria en materia de prohibición de prácticas comerciales ilícitas (Reglamento CEE n.º 2641/84, «DO» n.º L 252 («DO» de 20 de septiembre de 1984) para los productos provenientes de terceros países, tuviera en cuenta la nueva reglamentación adoptada, a fin de reforzar posteriormente la protección de los productos de origen que nos interesan.

f) Protección de los productos de origen en el seno del ámbito comunitario y en relación a los terceros países, garantizado por inspectores funcionarios de la Comisión de la CEE (en colaboración con las autoridades de los Estados miembros)

En la medida en la que las infracciones a la reglamentación comunitaria se reiteren, sería adecuado que la Comunidad, además de contar con la cooperación de las autoridades de los diferentes Estados miembros, con las sanciones a las que nos hemos referido y con el sistema de defensa contra la publicidad engañosa, las imitaciones fraudulentas y las prácticas ilícitas, pudiera también recurrir al empleo de sus propios funcionarios inspectores. Estos deberían disponer de la posibilidad de colaborar con las autoridades de los Estados miembros, por un lado, y con las empresas directamente interesadas, por otro, de modo que les fuera posible prevenir y reprimir los fraudes que pudieran cometerse, no sólo en el ámbito de la Comunidad sino también por las empresas o autoridades de los países terceros, ya que, efectivamente, los productos de origen controlado constituyen un considerable patrimonio para la Comunidad y está justificado que la Comunidad, mediante sus organismos, tienda a defenderlos.

3. Productos reglamentados por la legislación nacional

Para garantizar una adecuada protección jurídica de los productos que, poseyendo unas características específicas consagradas por la tradición, hayan sido considerados «dignos» de salvaguardia en el interior de un Estado miembro, mediante la adopción de una normativa nacional especial, podría preverse permitir al Estado miembro interesado recurrir a un procedimiento comunitario apropiado, que podría ser el siguiente:

Debería ser posible, por ejemplo, reconocer al Estado miembro que haya adoptado una legislación específica para un producto, que se considera merece protección, el derecho de presentar ante la Comunidad Europea las «especificaciones» y la información básicas relativas a la fabricación, composición, envasado o presentación en el mercado de ese producto, basándose en la normativa nacional, directa o indirectamente obligatoria. Ello permitiría a todas las empresas competidoras, que tuvieran su sede en otro país de la Comunidad, emplear la denominación específica reservada al producto en cuestión, en la medida en la que respetaran las reglas de fabricación, composición y presentación prescritas por la normativa nacional del Estado miembro interesado. De esta forma se mantendrían, en beneficio del consumidor, tanto el carácter típico del producto como su calidad. Sin duda, ésta sería una solución válida, tanto desde el punto de vista económico-comercial, como del jurídico (y en relación a la reglamentación y a la jurisprudencia comunitarias). Efectivamente, el producto podría circular libremente en la Comunidad Europea con la misma denominación cualquiera que fuera su país de origen. Además, quedarían a salvo los intereses de los consumidores, como ya hemos mencionado, en la medida en la que éstos se encontrarían ante un producto con la misma denominación y características cualitativas básicas comunes, pero que seguiría siendo diferenciare refiriéndose a la marca y a la capacidad competitiva de cada empresa.

Para ofrecer una mejor garantía al consumidor comunitario por lo que hace referencia a la conformidad del producto a determinadas especificaciones y a las reglas de fabricación y presentación «depositadas» por el Estado miembro interesado, sería conveniente considerar la creación una marca de garantía europea que podrían utilizar todas las empresas comunitarias dispuestas a observar las reglas establecidas para el empleo de la denominación en cuestión.

De esta forma no se produciría ninguna discriminación entre los productores europeos, mientras que los consumidores estarían protegidos por esa marca de garantía. Los productores italianos podrían así fabricar productos típicos alemanes o franceses y, viceversa, los productores de otros Estados miembros podrían fabricar productos típicos italianos. Para los productos que no respondan a los criterios establecidos, desde el punto de vista sustancial, y que pudieran crear confusiones en el mercado, sería posible utilizar nuevas denominaciones, exactamente como si se tratara de nuevos productos.

Debido a que todos los productos estarían sometidos a las reglas previstas por el Estado miembro que hubiera depositado las «especificaciones» relativas al producto que se considera típico, se plantearían inevitablemente problemas de control y de represión de las infracciones. Al respecto, es evidente que, para enfrentarse de forma eficaz estos problemas de control, sería preciso organizar, a nivel comunitario, un procedimiento de cooperación y asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros, como ya hemos considerado deseable por lo que se refiere a los productos de origen controlado. Sería necesario también instaurar un sistema de sanciones al que igualmente hemos hecho referencia precedentemente.

4. Productos que no están sometidos a una política normativa obligatoria

Estos productos, por definición, no están sometidos a una normativa específica obligatoria, toda vez que los productores son libres de seguir los códigos de prácticas y las reglas tradicionalmente aplicadas para su fabricación. La protección jurídica reservada a estos productos es pues mínima ya que cualquier productor puede emplear la denominación genérica, que sirve para designar estos productos, sin someterse a reglas precisas por lo que se refiere a su fabricación y a su presentación en el mercado. Tal es el caso, por ejemplo, de las denominaciones genéricas: mortadela, «mozzarella», «coppa», etc., que sirven para designar productos bien conocidos en Italia y que cualquier productor italiano, e incluso de otro país de la Comunidad, puede fabricar ateniéndose a reglas diversas.

Efectivamente, nadie podría impedir a un productor danés que fabricara, en Dinamarca, un producto con unas características vagamente parecidas a las de la mortadela y llamarla mortadela, así como venderla en el mercado italiano.

Los únicos problemas a los que deberá enfrentarse el productor danés son los de carácter natural del producto (que no sea nocivo) y los del respeto a las reglas generales relativas al etiquetado.

En todo caso, a falta de una reglamentación específica obligatoria para la producción de estos productos, parece problemático recurrir al sistema sugerido en el párrafo anterior, consistente en autorizar a los Estados miembros a efectuar el «depósito» de las especificaciones y de las reglas de fabricación de los productos para los que se pueden utilizar las correspondientes denominaciones genéricas.

Por lo que se refiere a esta categoría de productos, es evidente que la solución que hemos propuesto sólo podrá concretarse en resultados válidos y seguros si se tiene también en cuenta la armonización de las reglas técnicas en el ámbito alimentario en las directivas comunitarias que la Comunidad Europea adoptará en aplicación del nuevo sistema conocido como el «nuevo enfoque».

De acuerdo con este sistema, como es sabido, la Comunidad recurrirá exclusivamente a la adopción de directivas para definir los objetivos fundamentales propuestos (por ejemplo: la ausencia de toxicidad del producto), confiando a los Institutos de normalización la tarea de establecer las reglas técnicas, las especificaciones y las normas que deberán seguirse para la fabricación del producto. Por consiguiente, las directivas comunitarias desempeñarán una función de directiva de referencia, en el sentido de que reenviarán a los productores a las reglas técnicas establecidas por los Institutos de normalización, para fabricar un producto apto para circular libremente en todos los Estados miembros. Por lo tanto, esta solución podría adoptarse para los productos alimenticios de la categoría a la que nos estamos refiriendo, a fin de alcanzar los objetivos indicados precedentemente.

En el supuesto de que, por lo que se refiere a los productos objeto de la legislación nacional (4), no pudieran aplicarse las soluciones propuestas, sería aceptable, ya que permitiría garantizar la protección de las características de estos dos tipos de productos, recurrir a una «marca de garantía nacional» que podría ser

utilizada únicamente por los productores nacionales dispuestos a someterse, en su caso, a las reglas obligatorias previstas por la legislación nacional o por las no obligatorias de los «códigos de prácticas». La solución de la marca de garantía nacional sería por lo tanto la solución mínima, que permitiría «salvar» determinadas características cualitativas, por lo que se refiere a los productos que, de otro modo, no podrían distinguirse de los productos de la competencia, similares desde la perspectiva de la denominación utilizada.

Bibliografía en relación con nota 1

«Dossier: Tutela giuridica dei prodotti tipici italiani», Collegio Europeo di Parma, 1989, págs. 170.

«La qualité des produits alimentaires», Alimentalex, n.º 2, diciembre de 1989, pág. 9 y ss.

O. BROUWER, "Free movement of foodstuffs and quality requirements: has the Commission got it wrong?", Common Market Law Review, 1988, pág. 237 y ss.

T. CATTERALL, «La qualité des denrées alimentaires», GIFAP-Bulletin, julio-agosto 1984, págs. 8 y 9.

Luis FERHER FALCÓN, «Política comunitaria sobre la calidad de los productos alimentarios», Cárnica 2.000, n.º75, marzo de 1990, pág. 34 y ss.

ALFREDO FERRUZZA, «Il settore vitivinicolo giudica DOC e DOGC: la "G" della "garantita" sotto il fuoco incrociato», // Corriere Vinicolo, Año LXIII, n.º 17, 30 de abril de 1990, págs. 1 y 2.

GIORGIO FLORIDIA, «Italia: marcas de calidad, denominaciones de origen y calificaciones comerciales en el sector alimentario», AHmentalex, n.º 2, diciembre de 1989, pág. 331 y ss.

ALAIN GÉRARD, «Disposiciones relativas al etiquetado y presentación de los productos alimenticios en el mercado común», Alimentaria, n.º 159, enero-febrero de 1985, pág. 97 y ss.

L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «Cibo, da necessità a gastronomia», ponencia presentada al Congreso de la «Federazione Italiana Artigiani Alimentaristi», Parma, mayo de 1990, pág. 9.

IRENE HEHMANZ, «Producción y mercado de quesos en España durante 1988: el fracaso de la denominación de origen», Aral, n.º 1.048,3-10 de febrero de 1990, pág. 17.

ROBERT LANUSSE-CHOSSÉ, «La promotion des produits agroalimentaires», JORF, 26 de junio de 1989, pág. 94.

(4) Véase el párrafo anterior.

PWLIPPE LE TOHNEAU, «Proposition pour une reforme du droit des appellations d'origine (France)», Gazette du Palais, n.º 67-68, 7-8 de marzo de 1984, pág. 2 y ss.

D. MARINI, «Aspetti merceologici e legislativi connessi all'etichettatura dei prodotti alimentari», Industrie Alimentari, n.º 223, enero de 1985, pág. 1 y ss.

ISABEL SEGURA RODA, "Protección de las denominaciones de origen y normas relativas al etiquetado de los vinos", La Semana Vitivinícola, n.º 1.930, 6 de agosto de 1983, pág. 3.035 y ss.

idem, "Estudio crítico del Reglamento (CEE) n.º 1.576/89 relativo a las bebidas espirituosas", La Semana Vitivinícola, n.º 2.278, 7 de abril de 1990, pág. 1.317 y ss.

RESUMEN

Tras el examen de la reglamentación italiana y comunitaria sobre los productos alimenticios, así como las nuevas disposiciones en la materia, presentada por la Comisión de la CEE y, después de haber examinado las contestaciones a un cuestionario que facilitaron las empresas italianas y las asociaciones del sector agroalimentario, el autor procede a una evaluación de síntesis y, al mismo tiempo, formula propuestas de solución al problema de la protección jurídica de los productos alimenticios que presentan unas características cualitativas específicas.

ABSTRACT

After examining Italian and EC ruling on food products, and the new regulations on the matter, sub-mitted by the EC Commission, and after examining the answers to a questionnaire provided by Italian firms and associations of the agricultural and food sector, the author proceeds to give a brief valuation and at the same time formulates proposed solutions to the problem of the legal protection of food products which present specific qualitative characteristics.

Colaboradores

HOFFMANN, Dieter

Doctor en Derecho, Jefe del Sector «Cuestiones Jurídicas» del Servicio Político de los Consumidores, Comisión de las Comunidades Europeas.

ZUBIRI DE SALINAS, Mercedes

Juez excedente, Profesora asociada de Derecho Mercantil.

CAPELLI, Fausto

Catedrático de Derecho comunitario en la Facultad de Derecho de la Universidad de Parma, y Director del Colegio Europeo de Parma, Italia.

AEDA

Sección Española de la *Asociación Europea para el Derecho Alimentario*.

SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid.