

b) El règim jurídic

EL NUEVO ENFOQUE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA RESPECTO
A LA LENGUA DEL ETIQUETADO DE PRODUCTOS
ALIMENTICIOS. COMENTARIO A LA SENTENCIA
DE 14 DE JULIO DE 1998, ASUNTO HERMANN JOSEF GOERRES

Manuel CIENFUEGOS MATEO

Área de Derecho Internacional Público
de la Universidad Pompeu Fabra

Sumario

- | | |
|---|--|
| I. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE EL ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS | <i>mann Josef Goerres</i> , DE 14 DE JULIO DE 1998 |
| II. LA REACCIÓN NORMATIVA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS | V. LA NORMATIVA DEL ESTADO Y DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA RELATIVA AL ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN LAS LENGUAS CASTELLANA Y CATALANA A LA LUZ DE ESTA JURISPRUDENCIA |
| III. ETIQUETADO, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES | CONSIDERACIONES FINALES |
| IV. LA APORTACIÓN DE LA SENTENCIA <i>Her-</i> | |

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

1. Es bien conocido el rigor con que el Tribunal de Justicia ha examinado tradicionalmente el tema del idioma del etiquetado de los productos alimenticios, considerando como medida de efecto equivalente que restringe la libre circulación de mercancías cualquier pretensión de imponer el uso de la lengua oficial de un Estado o región determinada, incluso si no se excluye el uso simultáneo de otras.

Esta línea jurisprudencial fue mal acogida por algunos estados miembros y sus autoridades regionales, así como por cierta doctrina, lo que permite explicar en gran medida la aprobación, a título de respuesta, de la Directiva 97/4/CE por el Consejo y el Parlamento Europeo. Y puede ser también una de las causas de que el Tribunal haya suavizado el alcance de

sus posiciones previas en la reciente sentencia de 14 de julio de 1998, dictada en el asunto *Hermann Josef Goerres*, en la que acepta que se imponga el uso de un idioma concreto en el etiquetado de los productos alimenticios, sin perjuicio de sujetar esta exigencia al cumplimiento de ciertas condiciones.

2. El objeto de este trabajo es examinar el estado del derecho y la jurisprudencia comunitarios relativos a la utilización de las lenguas oficiales de y en un Estado miembro en el etiquetado de los productos alimenticios tras esta resolución, y sobre su base analizar la compatibilidad de la normativa *ad hoc* dictada por el Estado y la Generalidad de Cataluña.

Ambas cuestiones han estado en el punto de mira de la doctrina española y de otros estados miembros, con abundantes y relevantes aportaciones.¹ Y si bien por razón de la fecha de su publicación muchos de los estudios han quedado un tanto obsoletos, cuando proceda serán tenidos en cuenta para no incurrir en repeticiones superfluas.

I. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE EL ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

3. La práctica judicial comunitaria giraba exclusivamente, hasta hace pocas fechas, en torno a las sentencias *Piageme*, de 1991 y 1995, y en muchos aspectos continúan siendo referencia obligada, por lo que conviene recordar sus hitos más significativos.

4. En el asunto *Piageme I* se trataba de la compatibilidad con el derecho comunitario de un reglamento belga, de transposición de una directiva comunitaria, que obligaba a que los productos alimenticios llevarsen el

1. *Vid.* principalmente, M.J. BARÓ y BALLBÉ, «L'etiquetatge en català: un problema amb relació a la CEE?», RLD, núm. 14, 1990, págs. 137-205; J.L. BUENDÍA SIERRA, «Las escuelas del caso Cassis de Dijon. Libre circulación de productos alimenticios y reglamentaciones nacionales», RIE, vol. 16, 1989-1, págs. 149-171; J. LLIMONA y BALCELLS, «La normativa de la Generalitat de Catalunya sobre etiquetatge i la lliure circulació de mercaderies», RLD, núm. 13, 1989, págs. 153-169; J.R. SOLÉ y DURANY, «El marc legal de l'etiquetatge en català», en *Normalització lingüística a l'Alt Penedès i al Garraf*, Barcelona: Institut d'Estudis Penedesencs, 1995, págs. 33-46; E. VALLEJO LOBETE, «Etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios en la CEE», GJCE, B-65, 1991, págs. 15-19; L. VAN BUNNEN, «L'emploi des langues dans l'étiquetage et le droit communautaire», *Journal des Tribunaux*, núm. 5448, de 16 de enero de 1988, págs. 1-3.

etiquetado *al menos en la lengua de la región* donde fueran vendidos,² en el marco de un litigio que enfrentaba a diversas empresas importadoras y distribuidoras de aguas minerales.

Peeters era una empresa establecida en la región lingüística flamenca de Bélgica que comercializaba en la zona botellas de agua mineral importadas de Francia y etiquetadas exclusivamente en francés o alemán. Como quiera que la normativa belga exigía un etiquetado al menos en neerlandés para comercializar las aguas en la región flamenca, diversas empresas del sector (entre las cuales estaba Piageme) la llevaron ante el Tribunal de Primera Instancia de Lovaina porque su comportamiento habría vulnerado esta norma.

En su defensa, Peeters alegó la infracción del artículo 30 del Tratado CE (que prohíbe las medidas de efecto equivalente) y del artículo 14, párrafo 2, de la Directiva 79/112/CEE, en la que se establecen ciertas pautas de conducta respecto al régimen lingüístico en que deben figurar las menciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios, a las que pretendía adaptarse la disposición nacional. En concreto, este precepto prevé que «los Estados miembros procurarán prohibir sobre su territorio el comercio de productos alimenticios si las menciones obligatorias previstas en el artículo 3 y en el artículo 4, apartado 2,³ no figuran en una *lengua fácilmente comprensible por los compradores*, salvo si la información del comprador está asegurada por otras medidas».⁴

5. A la vista de las argumentaciones opuestas de las partes, el juzgador belga decidió someter al Tribunal de Justicia la cuestión de si el Real decreto era compatible con el artículo 30 del Tratado CE y el artículo 14 de la Directiva 79/112/CEE. Éste decidió que la única obligación impuesta por este último precepto a los estados miembros «es la de excluir del comercio los productos alimenticios cuyo etiquetado no sea fácilmente inteligible para el comprador, y no la de prescribir el empleo de una lengua concreta» (funda-

2. En concreto, el artículo 11 del Real decreto belga de 13 de noviembre de 1986 disponía que «las indicaciones prescritas en el artículo 2, así como las prescritas por normativas especiales, deberán figurar por lo menos en la lengua o en las lenguas de la región lingüística en que se ponen en venta los productos alimenticios».

3. Son indicaciones obligatorias que deben figurar en el etiquetado la lista de ingredientes, la cantidad neta, la fecha de caducidad mínima, las condiciones especiales de conservación y de utilización...

4. Directiva 79/112/CEE, de 18 de diciembre de 1978, del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, JOCE, núm. L 33, de 8 de febrero de 1979, págs. 1 y ss. Como se verá después, el artículo 14 de esta Directiva ha sido parcialmente modificado por la Directiva 97/4/CE.

mento 13). En efecto, aunque «una interpretación literal del artículo 14 no se opone a una normativa nacional que sólo admita, para la información al consumidor, el empleo de la lengua o de las lenguas de la región en que se venden los productos», puesto que «parece ser la más fácilmente inteligible» (fundamento 14), tal interpretación «no tendría en cuenta el objetivo de la Directiva [...], que pretende especialmente suprimir las diferencias que existen entre las disposiciones nacionales y que obstaculizan la libre circulación de productos. Ese objetivo es la causa de que el artículo 14 se limite a exigir una lengua fácilmente inteligible para el comprador» (fundamento 15).

De lo expuesto resulta que «imponer una obligación más estricta que la de emplear una lengua fácilmente inteligible como, por ejemplo, *utilizar exclusivamente la lengua de la región lingüística [...] va más allá de las exigencias de la Directiva*» y constituye «una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa de las importaciones, prohibida por el artículo 30 del Tratado» (fundamento 16).

En conclusión, sentencia el Tribunal de Justicia, «el artículo 30 del Tratado CEE y el artículo 14 de la Directiva 79/112 se oponen a que una normativa nacional imponga exclusivamente la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, sin tener en cuenta la posibilidad de que se utilice otra lengua fácilmente inteligible para los compradores o de que la información del comprador quede asegurada por otros medios» (fundamento 17).⁵

6. Los hechos del asunto *Piageme II* son idénticos, y las cuestiones jurídicas planteadas y el modo de resolverlas prácticamente también, por lo que huelga repetirlos.⁶ *De iure* interesa resaltar, sin embargo, que la juris-

5. STJCE de 18 de junio de 1991, asunto *Peeters y otros c. Piageme*, núm. C-369/81, *Rec.* 1991, págs. I/2984-2985. *Vid.* por todos, para su comentario, L. GONZÁLEZ VAQUÉ y Ch. PIROTTE, «La communication interprétative de la Commission concernant l'emploi des langues pour la commercialisation des denrées alimentaires à la suite de l'arrêt Peeters», *RMUE*, 1994-1, págs. 25-49.

6. Es así porque el segundo asunto *Piageme* de que conoce el Tribunal de Justicia se suscita en el marco de un recurso de apelación contra la decisión de remisión prejudicial del Tribunal de Lovaina, y el órgano remitente (el Tribunal de Apelación de Bruselas) lo que solicita es aclarar la respuesta dada en la primera sentencia. En concreto, se suscitaba esencialmente si los artículos 14 de la Directiva y 30 del Tratado CE se oponían a una legislación nacional que impusiera el uso obligatorio, pero no exclusivo, de la lengua oficial de la región en que se venden los productos alimenticios y, adicionalmente, qué sentido tenía la expresión «salvo que la información quede asegurada por otros medios» que utiliza el artículo 14, párrafo 2, de la Directiva como excepción a la prohibición del comercio de productos cuyo etiquetado no figure en una lengua fácilmente inteligible.

dicción comunitaria, tras recordar el tenor de la primera sentencia, amplió el ámbito de la prohibición que contenía al considerar que «*la obligación de emplear una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, aun cuando no se excluya la utilización simultánea de otras lenguas, es igualmente más estricta que la de emplear una lengua fácilmente inteligible*» (fundamento 18), que no está justificada por los artículos 128 y 129 A del Tratado, pues no «autorizan a un Estado miembro a sustituir la norma establecida por la Directiva por una norma más severa» (fundamento 19).

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal añadió que la protección del consumidor puede quedar asegurada no sólo mediante una lengua fácilmente inteligible para los consumidores del Estado o de la región de que se trate, sino también por *otros medios, como dibujos, símbolos o pictogramas, siempre que consten en el etiquetado de los productos alimenticios*, porque el consumidor final no es necesariamente la misma persona que los ha comprado. Ello quiere decir que su protección no está asegurada mediante informaciones que no figuren en el etiquetado, como las informaciones proporcionadas en el lugar de venta o en el marco de amplias campañas de información. De cualquier modo, concluyó el Tribunal, la facilidad de comprensión de las informaciones del etiquetado, sea por medio de la lengua o por otros medios, ha de apreciarse a la luz de todas las circunstancias de cada caso concreto (fundamentos 25, 26 y 31).⁷

7. Si se glosan ambas sentencias se deduce que *el Derecho comunitario se opone no sólo a cualquier exigencia nacional de utilizar exclusivamente una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, sino también a toda pretensión de emplear una lengua determinada, aunque sea la dominante de la región y no se excluya la utilización simultánea de otra lengua, porque supone una obligación más estricta que la de usar una lengua fácilmente comprensible.*

8. Aunque excede del ámbito material de este trabajo, es oportuno señalar que la razón de fondo de esta jurisprudencia parece encontrarse en consideraciones económicas: indicaciones del etiquetado en otras lenguas oficiales de la Comunidad, como también en lenguas no oficiales de un es-

7. STJCE de 12 de octubre de 1995, asunto *Piageme*, núm. C-85/94, *rec.* 1995, págs. I/2976-2977. *Vid.*, para su comentario, Ch. PELLISÉ, «Sentencia de 12 de octubre de 1995», *RJC*, 1996-3, págs. 889-892; L. VAN BUNNEN, «Du bon usage des langues dans l'étiquetage (suite mais non encore fin)», *Journal des Tribunaux*, núm. 5816, de 26 de octubre de 1996, págs. 679-680.

tado, aunque lo sean en una parte de su territorio, ocasionan costes adicionales para el productor, pues implican gastos de traducción, de envasado y presentación complementarios... Esta circunstancia no excluye la importación de productos de otros estados miembros, mas dificulta su venta, por lo que supone un freno a la libre circulación de mercancías.⁸ Constituyen en consecuencia medidas de efecto equivalente, prohibidas como tales por el artículo 30 del Tratado CE.⁹

II. LA REACCIÓN NORMATIVA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

9. Las sentencias *Piageme* despertaron pronto reacciones de sorpresa y de crítica por los estados miembros y las regiones con lenguas autóctonas, que temieron no poder utilizarlas en el etiquetado de mercancías en general y productos alimenticios en particular, y, en consecuencia, trasladaron sus preocupaciones a las instituciones comunitarias buscando una respuesta tranquilizadora.

En un principio, la inquietud suscitada llevó a miembros del Parlamento Europeo sensibilizados con el tema idiomático a preguntar a la Comisión qué medidas pensaba tomar para que la política de los consumidores fuera compatible con la política social, «dado que no puede esperarse de consumidores con un bajo nivel cultural que dominen varias lenguas» y, en particular, a solicitar que presentara propuestas respecto al artículo 14 de la Directiva 79/112/CEE para que las indicaciones debieran figurar en «la lengua o lenguas oficiales del Estado en el que se comercializa el producto».¹⁰

8. Conclusiones generales de Cosmas en el asunto *Piageme*, núm. C-85/94, *rec.* 1995, pág. 1/2962.

9. *Vid.* para mayores detalles sobre la noción y efectos de medidas de efecto equivalente en la jurisprudencia comunitaria, y sus excepciones (exigencias imperativas y razones del artículo 36 del Tratado CE), M.A. DAUSES, «La prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia», GJCE, 1994, D-22, págs. 269-312; S. MARTÍNEZ LAGE, «La contribución de la jurisprudencia a la realización de la libre circulación de mercancías: la eliminación de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas», en G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y D.J. LIÑÁN NOGUERAS (dirs.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid: CGPJ y Civitas, 1993, págs. 711-770. *Vid.* también las notas a los artículos 30 y 36 de J. Díez-Hochleitner y C. Martínez Capdevila, *Derecho comunitario europeo. Tratados y otros textos anotados. Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid: McGraw-Hill, 1996.

10. Pregunta de Vandemeulebroucke núm. 99 (H-0182/92), de 24 de febrero de 1992, *Debates del PE*, núm. 3-416, de 11 de marzo de 1992, pág. 174.

Aunque la modificación pedida fue rechazada, poco después otros representantes de la Eurocámara insistieron en preguntar al ejecutivo comunitario acerca de las consecuencias de la Sentencia *Piageme* para la información y protección óptimas de los consumidores, y volvieron a sugerirle que presentara una propuesta de enmienda del artículo 14 que estableciera el uso obligatorio de la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en lugar de una lengua fácilmente comprensible.

En nombre de su institución, el comisario Bangemann respondió que las lecciones que se extraen de esta Sentencia no pueden generalizarse a otros sectores distintos del de los productos alimenticios; es más, habría que plantearse la conveniencia de aplicar en este sector, como se hace en otros (por ejemplo, los medicamentos), la obligación de redactar en la lengua oficial del Estado todas las informaciones que deben comunicarse a los consumidores con carácter obligatorio por razones de interés general. Es así porque «la lengua o lenguas oficiales del país en el que se comercializa el producto puede considerarse el denominador más objetivo en lo que se refiere al carácter comprensible de las informaciones que deben ponerse en conocimiento del consumidor». En cambio, la elección de la lengua debería seguir siendo libre para los datos que proporcionan espontáneamente los fabricantes o distribuidores. Acabó finalmente indicando que la Comisión estaba estudiando en profundidad las conclusiones que debían sacarse de la Sentencia *Piageme*.¹¹

10. Sus primeras reflexiones fueron expuestas, al final de este mismo año de 1993, en una comunicación interpretativa sobre el uso de las lenguas en la comercialización de los productos alimenticios. Se recuerda en ella, entre otras cosas, que la citada sentencia sólo se aplica a los productos alimenticios y se admite incluso en este caso el uso de las lenguas oficiales para las indicaciones obligatorias del etiquetado en ciertas condiciones: «siempre que este requisito no sea excluyente de otras lenguas o del recurso a otras medidas de información al consumidor».¹²

11. Pero encuentran su mejor reflejo en la propuesta modificada de Directiva relativa a la modificación de la Directiva 79/112/CEE, de 13 de

11. Respuesta común de Bangemann, de 5 de enero de 1993, a las cuestiones escritas 312, 545 y 2584/92, DOCE núm. C 95, de 5 de abril de 1993, pág. 7.

12. Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el uso de las lenguas en la comercialización de los productos alimenticios de acuerdo con la sentencia *Piageme*, DOCE núm. C-345, de 23 de diciembre de 1993, págs. 3 y ss. *Vid.* también su Comunicación de 15 de diciembre de 1994 sobre las lenguas minoritarias de la Unión Europea, COM 94/602FINAL.

abril de 1994, en la que la Comisión proponía que se suprimiera el párrafo segundo del artículo 14, precisamente aquél en el que se basó el Tribunal de Justicia para dar su controvertida interpretación. En efecto, aunque el nuevo artículo 13 *bis* recogía *mutatis mutandis* la reglamentación derogada, se añadía un nuevo párrafo enormemente significativo: «*la lengua o lenguas en que se efectúe el etiquetado de las indicaciones puede establecerse mediante legislación de los estados miembros según lo dispuesto en el Tratado, siempre que dicho requisito no sea exclusivo del empleo de otras lenguas o del recurso a otras medidas de información al comprador*».¹³

Con algunas modificaciones, esta propuesta fue aprobada el 27 de enero de 1997 por el Parlamento Europeo y el Consejo,¹⁴ dando un paso decidido hacia adelante en el camino trazado. La Directiva 97/4/CE suprime el artículo 14, párrafo 2, y en su nuevo artículo 13 *bis* establece una regulación menos estricta respecto a las lenguas oficiales de la Comunidad. Si bien en sus apartados 1 y 3 se recoge el régimen antiguo,¹⁵ su apartado 2 alude específicamente a la posibilidad de que las menciones del etiquetado «*figuren al menos en una o varias lenguas que el Estado determinará entre las lenguas oficiales de la Comunidad*», bajo reserva de que se haga «*respetando siempre las normas del Tratado*».

La Directiva otorga, finalmente, en su artículo 2, un plazo para que los estados miembros modifiquen, si procede, sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, de manera que admitan el comercio de los productos conformes a la presente Directiva a más tardar el 14 de agosto de 1998; y prohíban el comercio de los productos no conformes con la presente Directiva antes del 14 de febrero de 2000, sin perjuicio de aceptarse el comercio de los productos etiquetados antes de tal fecha hasta que se agoten las existencias.¹⁶

13. DOCE núm. C 118, de 29 de abril de 1994, págs. 6 y ss.

14. Directiva 97/4/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de enero de 1997, de modificación de la Directiva 79/112/CEE, de 18 de diciembre de 1978, DOCE núm. L 43, de 14 de febrero de 1997, págs. 21 y ss.

15. El apartado 1 del nuevo artículo 13 *bis* de la Directiva 97/4 dispone que «los estados miembros procurarán prohibir en su territorio el comercio de productos alimenticios para los cuales no figuren las menciones previstas en el artículo 3 y en el apartado 2 del artículo 4 en una lengua que el consumidor comprenda fácilmente, salvo si la información al consumidor estuviera efectivamente garantizada por medio de otras medidas». Y el apartado 3 recuerda que los apartados 1 y 2 «no excluyen la posibilidad de que las menciones del etiquetado figuren en varias lenguas». La redacción, pues, de este precepto es prácticamente idéntica a la del artículo 14, párrafo 2, de la Directiva 79/112.

16. En las fechas de conclusión de este trabajo, los albores del otoño de 1998, no se ha adoptado ninguna disposición estatal ni autonómica al respecto, a pesar de que —como se

12. ¿Qué cabe pensar de esta novedad legislativa? Parece claro que ha sido adoptada para reflejar en un texto jurídico el sentimiento de profundo disgusto del poder legislativo de las Comunidades Europeas con el Tribunal de Justicia,¹⁷ como prueba el modo con que choca con su interpretación: recordemos que el Consejo y el Parlamento Europeo autorizan expresamente que un Estado pueda hacer las menciones en la lengua oficial de un Estado en cuanto sea idioma oficial de la Comunidad, mientras que la institución judicial prohíbe la imposición de un idioma determinado, toda vez que lengua fácilmente comprensible no es sinónimo de lengua oficial de un Estado ni de una región. Y es revelador asimismo que en el preámbulo se reivindique que «corresponde al legislador comunitario adoptar las medidas derivadas de esta jurisprudencia».

13. Al margen de esta sensación, el *quid* de la cuestión es si la imposición de las lenguas oficiales de un Estado que reconoce el artículo 13 *bis*, apartado 2, de la Directiva respeta lo dispuesto por los tratados. No es cosa sencilla responder en un sentido afirmativo, toda vez que hay situaciones en que la reforma puede ser inadecuada para realizar los objetivos perseguidos.

A pesar de lo que pretende la Directiva 79/112/CEE al prescribir que el etiquetado se haga en una lengua fácilmente inteligible, y del significado atribuido a esta exigencia por la jurisprudencia comunitaria, la aplicación del antedicho precepto puede llevar a la paradójica situación de que un producto alimenticio de un Estado, etiquetado en su sola lengua oficial —piénsese en idiomas como el sueco, el finés, el danés o el griego— sea legalmente comercializado en el territorio de otro Estado —salvo que ejerce las prerrogativas que le reconoce el artículo 13 *bis*, apartado 2, para imponer el uso de su lengua oficial en cuanto idioma de la Comunidad—, aun

verá en el apartado V— la reglamentación existente, incluso ulterior en el tiempo a la Directiva, es parcialmente incompatible con ella.

17. J. BAQUERO CRUZ («Etiquetado en catalán, Derecho Constitucional español y Derecho comunitario», GJCE, B-122, 1997, pág. 20) avanza, no obstante, la posibilidad de otra interpretación para conciliar la modificación de la Directiva con la jurisprudencia *Piageme* y, de este modo, evitar un enfrentamiento entre ambos poderes comunitarios. En esencia, consiste en que el apartado 1 del nuevo artículo 13 *bis* sería la regla general que recogería el antiguo párrafo 2 del artículo 14 y la jurisprudencia comunitaria que lo interpretó, mientras que el apartado 2 se referiría únicamente a los productos alimenticios fabricados en el Estado miembro que use de la facultad potestativa de imponer el uso de una lengua oficial determinada de la Comunidad. Pero admite que es una interpretación «textualmente arriesgada».

cuando tal lengua sea absolutamente incomprensible para sus nacionales. La hipótesis no es tan descabellada y pasa de hecho en Cataluña,¹⁸ a pesar de que la normativa estatal básica exige la *mención en castellano al menos* de los productos alimenticios que se comercialicen en España.¹⁹ ¿En qué queda en este caso la protección del consumidor, fin básico confesado de tal reforma?

El precepto cuestionado de la Directiva 97/4/CE es asimismo susceptible de implicar un paso hacia atrás en relación con la protección de las lenguas minoritarias no oficiales,²⁰ con los agravios comparativos que genera en casos como el español. Hasta esta reforma —tal como había sido interpretada la Directiva 79/112/CEE— podía ser considerado contraria a la libre circulación de productos alimenticios toda exigencia de imponer el uso de un idioma concreto, estatal o regional. Tras la Directiva, sólo el uso de una lengua no oficial de la Comunidad estaría prohibido. Ello repercute en nuestro país, ya que esta modificación convalidaría la normativa estatal básica, en cuanto permite expresamente que el etiquetado de tales productos conste solamente en la lengua oficial de un Estado miembro, siempre que sea oficial de la Comunidad, como sucede con el castellano.²¹ En cambio, toda normativa autonómica que —como el proyecto de Ley de política lingüística del Parlamento de Cataluña— exigiera el uso de la lengua vernácula estaría prohibida.²²

Este estado de cosas podría agravarse todavía más poniendo en rela-

18. Así lo corrobora una visita a tiendas especializadas en productos alimenticios de Barcelona en las que se venden algunos —pocos, eso sí— cuyo etiquetado figura únicamente en lenguas de otros estados miembros, como las indicadas en el texto, que no nos son fácilmente comprensibles, sin que se hayan adoptado otras medidas para garantizar nuestra información del tipo de las enumeradas por el Tribunal de Justicia (dibujos, símbolos, pictogramas...).

19. *Vid.* artículo 20 del Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, BOE núm. 72, de 24 de marzo de 1992, págs. 9685 y ss.

20. También podría suceder en relación con las lenguas minoritarias oficiales de la Comunidad, pues —salvo que el Estado haga uso de las prerrogativas concedidas por el artículo 13 *bis*, apartado 2, de la Directiva 97/4/CE— podría perfectamente pasar que las empresas etiquetasen sus productos exclusivamente en las más habladas en la Comunidad, por ejemplo, para no encarecer el coste o para evitar el riesgo de que el etiquetado en aquéllas redujera su ámbito de distribución...

21. Ello es así porque sólo el castellano, en cuanto lengua oficial del Estado, lo es asimismo de las Comunidades Europeas (*vid.* artículo 5 del Tratado UE; artículo 314 en la versión consolidada del Tratado de Amsterdam). En general, sobre el tema, *vid.* C.A. GASOLIBA, «El català a les institucions europees», RLD, núm. 14, 1990, págs. 223-230; MARÍ, I., *Plurilingüisme europeu i llengua catalana*, Valencia: Universitat de València, 1996.

22. *Vid.* sobre estas hipótesis el apartado V.

ción ambas objeciones porque *el apartado 2 del artículo 13 bis de la Directiva 97/4/CE, llevado hasta sus últimas consecuencias, autoriza a un Estado miembro a exigir que las menciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios figuren en una lengua oficial de la Comunidad que no lo sea en su territorio, incluso si no es fácilmente comprensible*²³ y, *sin embargo, no le faculta para que permita que se etiquete en una lengua oficial en su territorio, aunque sea fácilmente inteligible.*

14. En resumen, la aplicación de esta Directiva 97/4 puede llevar a resultados tan insostenibles —por irrazonables— como los expuestos. Y este riesgo potencial subsiste mientras el Tribunal de Justicia no diga lo contrario. En la Sentencia *Hermann Josef Goerres* ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la Directiva 97/4/CE, mas prefirió abstenerse de hacerlo formalmente, sin perjuicio de que su nueva interpretación de la Directiva 79/112/CEE deje la impresión de que va dirigida a moderar el tenor literal de su norma modificativa en lo que afecta a las exigencias lingüísticas.

III. ETIQUETADO, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

15. Dada la significación que puede tener en algunas áreas geográficas europeas, sean estados, *länder*, comunidades autónomas o regiones, el uso del idioma propio en el etiquetado de los productos alimenticios, se suscita la cuestión de si y hasta qué punto es pertinente mantener intocable la línea jurisprudencial descrita, extremo respecto al que pueden albergarse fundadas dudas.

16. Hay que reseñar, en primer lugar, el error léxico en que incurre el Tribunal en su primera Sentencia *Piageme* cuando identifica *al menos* (que es lo que prescribía realmente la normativa belga) con *exclusivamente*, probablemente inducido por las observaciones de la Comisión y las conclusiones del abogado general.²⁴

No obstante, estaba acertado en cuanto al fondo porque «lengua fácilmente comprensible» no puede ser sólo la lengua o lenguas del Estado de

23. Bajo condición de que la información del consumidor quede garantizada por otros medios, según dispone el apartado 1 del artículo 13 *bis*.

24. *Vid. rec.* 1991, págs. 1/2975 y 2977.

comercialización de un producto, ya que hay otras que también pueden serlo en un determinado Estado.²⁵ Esta interpretación tan restrictiva venía también desmentida por el párrafo segundo del artículo 14 de la Directiva, que autoriza el uso de varios idiomas en las menciones del etiquetado. En estas circunstancias, era lógico considerar que imponer el uso exclusivo de la lengua nacional constituía una restricción injustificada de la libre circulación de mercancías.

Precisamente para disipar el malentendido respecto al sentido y alcance del Real decreto belga fueron suscitadas las cuestiones prejudiciales que dieron lugar a la segunda Sentencia *Piageme*, en la que parcialmente se automenja la plana. Pero hace gala de un rigor que, por excesivo, puede ser criticado.

17. Para el Tribunal de Justicia, el artículo 14, párrafo 2, de la Directiva 79/112/CEE es contrario a cualquier norma nacional que imponga la obligación de utilizar una lengua determinada en el etiquetado de los productos alimenticios, aunque sea la dominante de la región y no se excluya la utilización simultánea de otra lengua, dado que supone una obligación más estricta que la de emplear una lengua fácilmente comprensible.

Es posible argüir contra este planteamiento que la exigencia idiomática cuestionada puede, si es interpretada de un modo razonable, concordar fácilmente con el objetivo de protección al consumidor que la Directiva persigue al prescribir una lengua fácilmente comprensible: *en ambos casos se trata de aportarle precisiones suficientes sobre los productos que compra con el fin de que pueda escoger de forma racional*, a sabiendas de sus particularidades y sus características, y de este modo proporcionarle seguridad jurídica frente a la realidad idiomática tan diversa de la Comunidad.²⁶

A fin de cuentas, la medida armonizadora tomada —la Directiva 79/112/CEE— declara sin ambages que busca realizar los objetivos del mercado interior a la vez que garantizar una mejor información al consumidor respecto a las características de los productos alimenticios, y es para conseguir este objetivo para lo que el antiguo artículo 14 (como el actual artículo 13 bis de la Directiva 97/4/CE) disponía que «los estados miembros procurarán prohibir en su territorio el comercio de productos ali-

25. Por ejemplo, en los estados miembros con lenguas oficiales minoritarias, como Suecia, Dinamarca, Grecia y Países Bajos, se comprende fácilmente el inglés y, en menor medida, otros idiomas como el francés, el alemán o el castellano.

26. Se trata en substancia del razonamiento de las partes demandantes en el litigio principal en el asunto *Piageme* (rec. 1991, págs. 1/2975 y 2984).

menticios» en los que las menciones obligatorias «no figuren en una lengua que el consumidor comprenda fácilmente». Y resulta —en palabras del Parlamento Europeo— que «la verdadera protección del consumidor sólo puede conseguirse si éste dispone en todo momento de todas las *informaciones en su propia lengua*». Tratándose en particular de los productos alimenticios, la resolución parlamentaria contiene asimismo una invitación dirigida a la Comisión para que todas las informaciones que presenten un interés para el consumidor deban necesariamente ser mencionadas en su lengua en el etiquetado, de conformidad con las disposiciones comunitarias vigentes y las posibles disposiciones nacionales que existan, teniendo en cuenta las particularidades idiomáticas de la zona en la que se venda el producto.²⁷

18. Tampoco puede negarse que para informar correctamente al consumidor es un factor de primer orden el idioma en el que figure el etiquetado y que, dejando a salvo supuestos excepcionales a valorar en cada caso,²⁸ ha de estar cuando menos familiarizado con él para comprar con un mínimo riesgo de equivocación sobre el contenido concreto del producto.

Más todavía, es de sentido común que lengua fácilmente comprensible es, en primer lugar, la lengua o, eventualmente, las lenguas del Estado o de la región en que se comercializan los productos alimenticios, ya que es la que garantiza mejor al consumidor la comprensión correcta del etiquetado,²⁹ porque éste no tiene por qué conocer idiomas extranjeros.³⁰ Evi-

27. Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 1992, sobre las exigencias en materia de protección del consumidor y salud pública para la realización del mercado interior, DOCE núm. C 94, de 13 de abril de 1992, págs. 217 y ss.

28. Como pueden ser dibujos, símbolos o pictogramas que sean fácilmente comprensibles, según la sentencia *Piageme II*.

29. Aunque finalmente estimara que debía prevalecer la libre circulación de mercancías sobre la protección del consumidor, el Abogado general del asunto *Piageme II* sostenía categóricamente que «la utilización de la lengua del Estado o de la región en que se comercializan los productos es un medio de información apropiado y, por consiguiente, un medio de protección del consumidor. Dicha lengua resulta la más fácilmente inteligible para los compradores y les permite comprender fácilmente las indicaciones que figuran en los productos» (Conclusiones generales de Cosmas en el asunto *Piageme*, núm. C-85/94, rec. 1995, págs. 1/2963 y 2966). A su vez, en respuesta a cuestiones escritas, la Comisión ha indicado que «la lengua o lenguas oficiales del país en el que se comercializa el producto puede considerarse el *denominador más objetivo en lo que se refiere al carácter comprensible* de las informaciones que deben ponerse en conocimiento del consumidor» (Respuesta común de Bangemann, de 5 de enero de 1993, a las cuestiones escritas 312, 545 y 2584/92, DOCE núm. C 95, de 5 de abril de 1993, pág. 7).

30. Así lo reconoce expresamente la comunicación interpretativa de la Comisión sobre

dentemente, ello no quiere decir ni mucho menos que otras lenguas no sean fácilmente comprensibles y que, por tanto, sea lógico imponer el uso exclusivo de la lengua nacional, como se ha visto que acertadamente rechazó el Tribunal de Justicia.

19. Se trata, pues, de lograr un punto de equilibrio entre las exigencias de la libre circulación de mercancías y la necesidad de proteger a los consumidores, proporcionándoles el grado de información que requieren para comprar con conocimiento de causa, mas sin que por este hecho se obstaculice más de lo estrictamente imprescindible el acceso de las empresas a los mercados nacionales.

A pesar de que ello supone que el Tribunal de Justicia rebaje su modelo actual de consumidor, fijando un perfil menos exigente,³¹ en su jurisprudencia se encuentran indicios significativos y elementos suficientes que le facilitarían el obrar en este sentido. Es así que tiene reconocido que la información del consumidor es una de las principales exigencias del derecho comunitario,³² y que prestarla en su lengua constituye un medio adecuado para su protección que justifica una restricción al comercio intracomunitario.³³

En la propia Sentencia *Piageme II* puede hallarse alguna que otra consideración de este tenor, como cuando recuerda que todas las indicaciones obligatorias deben figurar en el etiquetado en una *lengua fácilmente inteligible para los consumidores del Estado o de la región de que se trate*, o indica que para determinar si una lengua es fácilmente comprensible constituyen indicios pertinentes la posible similitud de palabras en las diferentes lenguas y el conocimiento general de más de un idioma por parte de la población en cuestión.³⁴ Y este tipo de reflexión se encuentra tam-

el uso de las lenguas en la comercialización de los productos alimenticios de acuerdo con la Sentencia *Piageme*, DOCE núm. C-345, de 23 de diciembre de 1993, pág. 3.

31. Señala M.A. DAUSES («La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de protección de los consumidores y de libertad publicitaria», GJCE, 1995, B-108, págs. 13-14 y 16) que si bien el Tribunal de Justicia no ha fijado definitivamente un modelo de consumidor, en repetidas ocasiones se decanta por un consumidor prudente y crítico frente a uno irreflexivo, es decir, es «el consumidor mayor de edad, receptivo, despierto y que ve de buen grado la interpenetración de los mercados de los estados miembros».

32. STJCE de 7 de marzo de 1990, asunto GB-INNO, núm. C-362/88, *rec.* 1990, págs. 1/667 y ss.

33. STJCE de 9 de agosto de 1994, asunto *Meyhui*, núm. C-51/93, *rec.* 1994, págs. 1/3879 y ss.

34. STJCE de 12 de octubre de 1995, asunto *Piageme*, núm. C-85/94, *rec.* 1995, pág. 1/2977.

bién en sentencias dictadas fuera del ámbito de la libre circulación de mercancías.³⁵

Si se tiene en cuenta adicionalmente que se ha reforzado la importancia de la protección de los consumidores al nivel del derecho comunitario primario,³⁶ no le costaría mucho trabajo otorgar mayor relevancia a este principio en esta suerte de *check and balances* que mantiene con la libre circulación de mercancías, haciéndolo prevalecer cuando sea razonablemente aceptable. El Tribunal demostraría con ello una mejor comprensión de esta delicada problemática y favorecería el clima de confianza que precisa su jurisprudencia para ser correctamente aplicada.

20. También podría conseguir este fin por la vía de ponderar más la protección efectiva de la salud y la vida de las personas, decantando la balanza en detrimento de la libre circulación de productos cuando se expongan fácilmente a ser inducidas a error.³⁷ Dicho de otro modo, que el Tribunal de Justicia autorice el uso de la lengua estatal o de la región cuando pueda evitar tales riesgos, excluyendo su ilicitud *ex artículo 36 del Tratado CE* aunque constituya una restricción del comercio prohibida por su artículo 30. Como ha señalado un alto funcionario de la Comisión respecto a las lenguas nacionales, esta exigencia «podría, en principio, ser conforme al derecho comunitario si el beneficio de la protección perseguida se limita a aquellos que merecen y tienen realmente necesidad de ser protegidos, a saber, los consumidores finales».³⁸

El Tribunal de Justicia podría asimismo reputar que la protección del uso de una lengua forma parte del orden público nacional que ha de salvaguardarse *ex artículo 36 del Tratado CE*,³⁹ de tal suerte que, en ciertos su-

35. Así, reconoce la importancia de la salvaguarda de las lenguas minoritarias y acepta la validez de las políticas nacionales de promoción siempre que se trate de una lengua oficial y se respeten los principios de no discriminación y de proporcionalidad (por ejemplo, STJCE de 28 de noviembre de 1989, asunto *Anita Groener*, núm. C-379/87, *rec.* 1989, págs. 3967 y ss).

36. Desde la entrada en vigor del Tratado UE se ha fortalecido, en efecto, la protección de los consumidores hasta el punto de pasar a constituir uno de los ámbitos de acción de la Comunidad enumerados en el artículo 3 del Tratado CE e insertarse un título nuevo —el XI— dedicado a la política de protección de los consumidores.

37. Son conceptos diferentes la protección de los consumidores y la protección de la vida y salud de las personas, a pesar de que la estrecha relación que mantienen lleva a veces a confundirlos.

38. A. MATTERA, *Le marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, París: Jupiter, 1988, pág. 419.

39. En general, sobre el concepto de orden público como excepción a la libre circulación, *vid.* los autores citados *supra*, número 8, respecto a la noción de medidas de efecto equivalente y sus excepciones en la jurisprudencia comunitaria.

puestos a valorar individualmente, podría prevalecer sobre el principio de libre circulación de mercancías. Si no se prevé excepción alguna podría llevar, cuando menos en situaciones extremas, a la vulneración de un derecho básico para los ciudadanos, ya que el uso de la lengua propia lo es.⁴⁰ Y este hecho podría traer aparejadas consecuencias perjudiciales porque, con independencia de las controversias sobre su naturaleza como derecho fundamental,⁴¹ no es controvertido que se beneficia, por sí mismo o por su relación con otros derechos fundamentales, de una protección jurisdiccional reforzada en los estados miembros de las Comunidades.⁴²

Debe destacarse la importancia de este factor porque es de sobras conocido que las divergencias en la protección de los derechos humanos por el Tribunal de Justicia y los tribunales constitucionales ha constituido el principal y más delicado punto de confrontación en las relaciones entre ambos órdenes jurídicos.⁴³ En una época en que parecen haberse suavizado los conflictos, una postura de rigidez en esta materia podría servir para avivarlos de nuevo.

En fin, saliendo del ámbito material del artículo 36 del Tratado CE, po-

40. A título ejemplificativo, una situación límite en la que se violarían los derechos lingüísticos de los ciudadanos sería aquélla en que el etiquetado de los productos alimenticios figurase sólo en las lenguas más extendidas en la Comunidad. Y como señala M. CORRETJA i TORRENS (*L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1995, pág. 181), esta situación podría producirse por múltiples motivos, como el encarecimiento del coste de los productos, la falta de delimitación y la relatividad del concepto de lengua fácilmente comprensible.

41. *Vid.* para una visión general, M. CORRETJA i TORRENS, *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*, *op. cit.*, espec. págs. 27-95; A. MILIAN MASSANA, «Els drets lingüístics reconeguts universalment en el Dret internacional», en *Drets lingüístics a la Unió Europea. Actes del II Simposi internacional de llengües europees i legislacions*, Barcelona: Mediterrànea, 1996, págs. 154-174.

42. Así ocurre en España. Aunque se trate de un derecho cuya violación no es tutelable *per se* en virtud del artículo 53 de la Constitución, indirectamente sí que puede ser protegido mediante el procedimiento sumario y preferente, y en su caso el amparo, al que alude la antedicha disposición, en cuanto integre el contenido de uno de los derechos especialmente tutelados por la Carta Magna (artículos 14 a 29 y 30.2). *Vid.*, para ejemplos, A. MILIAN MASSANA, «Los derechos lingüísticos como derechos fundamentales», *RVAP*, núm. 30, 1991, págs. 69-103; L. TOLLVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas. La cooficialidad en el acceso a la Función Pública y en el Estatuto de los Funcionarios*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, espec. págs. 33 y ss; J. VERNET i LLOBET, *Normalització lingüística i accés a la funció pública*, Barcelona: Fundació Jaume Callís, 1992, espec. págs. 87 y ss.

43. *Vid.*, por todos, una visión global actualizada en G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y A. VALLE GÁLVEZ, «Tribunal de Justicia de las CCEE, Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunales Constitucionales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 2, 1997-1, págs. 329-376.

dría contemplarse la aplicación de la figura —de creación jurisprudencial— del interés general (más conocida en este sector como *exigencias imperativas*), ya que la Comisión ha defendido que la salvaguardia del uso de una lengua minoritaria es una cuestión de interés general para la Comunidad.⁴⁴

21. En suma, bastaría con que esta institución basase más sus razonamientos en este tipo de argumentos para remontar sin problemas las objeciones que se hacen a su radical alineamiento, especialmente cuando no se predica un giro copernicano, sino una revisión mucho menos extrema. En particular, sería legítimo mantener el alcance de la Sentencia *Piageme I* (prohibiendo toda exigencia nacional que suponga el uso exclusivo de una lengua determinada), pero no así el tenor de la Sentencia *Piageme II* (que impone el uso de una lengua determinada por lo menos, pero no excluye la utilización simultánea de otra), porque esta fórmula no es, ni de lejos, tan restrictiva como aquella y puede, según ha sido expuesto, calificarse como razonable desde el punto de vista de los objetivos de la Directiva 79/112/CEE.

No obstante, debe reconocerse que, a diferencia del primer supuesto (una interpretación más generosa de la Directiva para asegurar una protección efectiva de los consumidores), parece poco probable que el Tribunal de Justicia considere el uso de una lengua como una exigencia imperativa del artículo 30 del Tratado CE o una de las razones previstas por su artículo 36, ya que una línea jurisprudencial firme excluye ambas hipótesis cuando existen normas comunes o armonizadas y se ha previsto un procedimiento comunitario para el control del cumplimiento de la legislación comunitaria, tal como sucede en el caso concreto de los productos alimenticios.⁴⁵

44. En sus observaciones a la STJCE de 28 de noviembre de 1989 (asunto *Anita Groener*, núm. C-379/87, *Rec.* 1989, págs. 3976-3977), la Comisión sostuvo que «es conveniente garantizar la posibilidad de comunicación, al menos de persona a persona, en la lengua materna [...]. La protección de las lenguas minoritarias corresponde al interés general de la Comunidad, siendo normal que se apliquen las medidas adecuadas al conjunto del territorio del país afectado» para asegurar su promoción. *Vid.* también la Resolución de 9 de febrero de 1994, del Parlamento Europeo, sobre las minorías lingüísticas y culturales, DOCE núm. C 61, de 28 de febrero de 1994, pág. 110. En particular, sobre el origen y concepto de interés general, *vid.* A. OLESTI RAYO, *La libre circulación de los profesionales liberales en la CEE*, Barcelona, PPU, 1992, págs. 262-272.

45. Entre una abundante jurisprudencia, *vid.* especialmente STJCE de 20 de febrero de 1979, asunto *Rewe-Zentral*, núm. 120/78, *rec.* 1979, pág. 663; 8 de noviembre de 1979, asunto *Denkavit*, núm. 251/78, *rec.* 1979, págs. 3388-3389; 17 de mayo de 1984, asunto *Denkavit*, núm. 15/83, *rec.* 1984, págs. 2183-2184; 16 de abril de 1991, asunto *Eurim-Pharm*, núm. C-347/89, *rec.* 1991, págs. 1/1769-1770; 17 de mayo de 1994, asunto *Francia c. Comisión*, núm. C-41/93, *rec.* 1994, págs. 1/1847-1849; 7 de mayo de 1997, asunto *Jacques*, núm. C-321 a 324/94, *rec.* 1997, págs. 1/2374-2376. Véase también la doctrina reseñada *supra*, número 8.

IV. LA APORTACIÓN DE LA SENTENCIA HERMANN JOSEF GOERRES, DE 14 DE JULIO DE 1998

22. Mediante Resolución de 6 de noviembre de 1996, el Amtsgericht Aachen (juez de instrucción de Aquisgrán) planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales, relativas a la interpretación del artículo 14 de la Directiva 79/112/CEE. Las cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto por el señor Goerres contra una sanción impuesta por el director de la circunscripción administrativa de Aquisgrán por la venta en su establecimiento, situado en las cercanías de esta ciudad, de productos alimenticios que no estaban etiquetados en alemán, sino únicamente en francés, italiano o inglés, del tipo *Fanta orange*, *Corn Flakes* e *I Pelati di San Marzano — Il Vero Gusto del Pomodoro*. Según el director, esta conducta constituiría una infracción del artículo 3, apartado 3, del Reglamento alemán de 1992, relativo al etiquetado de los productos alimenticios, que *obligaba a que las menciones obligatorias figurasen en alemán, permitiendo sin embargo que constaran en otra lengua fácilmente comprensible* si con ello no disminuía la información al consumidor.⁴⁶ En consecuencia, el 13 de enero de 1995 le impuso una multa de 2.000 marcos.

Contra esta sanción recurrió el señor Goerres, alegando que el artículo 14 de la Directiva no permitía imponer el uso de un idioma particular: como quiera que el criterio determinante es el carácter inteligible del etiquetado para el público, el empleo de una etiqueta redactada en una lengua extranjera no menoscababa la necesaria información al consumidor. Adujo a mayor abundamiento que en el lugar en que se encontraban los productos en su establecimiento había colocado notas, letreros y etiquetas complementarios en los que constaban, en alemán, las menciones obligatorias requeridas.

Por tener dudas acerca del significado del artículo 14 de la Directiva 79/112/CEE, el órgano judicial nacional preguntó al Tribunal de Justicia si la actuación del comerciante al vender productos alimenticios etiquetados en lengua no alemana era conforme con esta disposición y, en caso de respuesta negativa, si cumplía con la Directiva al poner etiquetas complemen-

46. En concreto, el artículo 3.3 del Reglamento alemán disponía que menciones como la denominación comercial, el nombre o la razón social, la dirección del fabricante, la lista de ingredientes o la fecha de caducidad «deben figurar en alemán, en el envase o en la etiqueta puesta en éste, en un lugar bien visible, de forma que sean fácilmente comprensibles, claramente legibles e indelebles». No obstante, añadía que tales indicaciones «también pueden estar redactadas en otra lengua fácilmente comprensible cuando ello no menoscabe la información del consumidor».

tarias en el lugar de su establecimiento donde se encontraba el producto. Aunque de forma muy incorrecta, puesto que incitaba a la jurisdicción comunitaria a fallar el proceso interno por sí misma, para lo que carece de competencias *ex* artículo 177 del Tratado CE,⁴⁷ en el fondo no planteaba otra cosa que si la Directiva se oponía a la normativa nacional por sus exigencias lingüísticas y, en segundo lugar, si el hecho de colocar etiquetas complementarias era suficiente para garantizar la información al consumidor. Y en este sentido fueron reformuladas las cuestiones.

23. Es fácil percatarse de que, tanto en sus hechos como en las cuestiones jurídicas suscitadas, este caso presentaba grandes similitudes con los asuntos *Piageme*.⁴⁸ No obstante, la primera cuestión prejudicial poseía ciertas peculiaridades que conviene poner de relieve, porque fueron básicas para el giro jurisprudencial, y es que la normativa alemana cuestionada prescribía la utilización de una lengua determinada, en el caso de autos el alemán, idioma oficial de un Estado miembro, pero permitía el uso alternativo de otras lenguas que fueran fácilmente comprensibles para los compradores.

Esta diferencia fundamental fue el sostén del razonamiento del Tribunal de Justicia. Tras evocar textualmente lo decidido en las sentencias *Piageme*, señaló inmediatamente que «a diferencia de las normativas controvertidas en esos asuntos, en el caso de autos se trata de una normativa nacional que, *aunque prescribe la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, también permite, alternativamente, utilizar otra lengua fácilmente inteligible para los compradores*. Tal normativa no impone una obligación más estricta que la de emplear una lengua fácilmente inteligible». Por consiguiente, el artículo 14 de la Directiva no se opone a tal normativa por sus exigencias lingüísticas (fundamentos 18 y 19).

Sobre esta base, el Tribunal de Justicia falló, finalmente, que «el artículo 14 de la Directiva 79/112/CEE [...] no se opone a una normativa nacional que, en lo que se refiere a las exigencias lingüísticas, *prescribe la utilización de una lengua determinada para el etiquetado de los productos alimenticios, pero que permite también, con carácter alternativo, utilizar otra lengua fácilmente inteligible para los compradores*».

47. Por ejemplo, STJCE de 4 de mayo de 1993, asunto *Federación de Distribuidores Cinematográficos*, núm. C-17/92, *Rec.* 1993, págs. I/2239 y ss; 16 de octubre de 1997, asunto *Hera*, núm. C-304/96, *Rec.* 1997, págs. I/5685 y ss.

48. *Vid.* para mayores detalles las conclusiones generales de Cosmas, de 19 de febrero de 1998, en el asunto *Hermann Josef Goerres*, núm. C-385/96, texto policopiado.

24. A pesar de su potencial importancia, no tuvo en cuenta que en el *interim* había sido aprobada la Directiva 97/4/CE, que modifica parcialmente el contenido del artículo 14 de la Directiva 79/112/CEE, autorizando expresamente a los estados miembros a imponer el uso de un idioma oficial de las Comunidades Europeas en el respeto de las disposiciones de los tratados. El Tribunal se limitó a aludir a esta enmienda, en concreto en el fundamento 11, señalando literalmente en qué consistía. Pero su eventual repercusión no queda reflejada ni en su razonamiento ni en el fallo, y esta omisión no está del todo justificada porque hubiera valido para prestar una ayuda más eficaz al juez nacional.

Este comportamiento puede entenderse en clave política (evitar una confrontación directa con el legislador comunitario⁴⁹ y jurídica (el juez nacional no le había suscitado ninguna cuestión en relación con la Directiva 97/4/CE). No obstante, bien podría haber aprovechado la ocasión porque es práctica corriente que, para ayudar al juez nacional, tenga en cuenta actos comunitarios no mencionados en la resolución de remisión prejudicial, en ciertas condiciones que podría considerarse que concurren en este caso: la Directiva 97/4 todavía no había sido aprobada en la fecha de remisión.⁵⁰ Y aunque en la fecha de la Sentencia no había expirado aún el plazo de transposición que concede a los estados miembros, por lo que no era directamente aplicable por el juez nacional para fallar el caso, sí que estaba en vigor y, por tanto, era posible tenerla en cuenta para interpretar de conformidad el derecho nacional controvertido antes de acabar el plazo de transposición,⁵¹ especialmente cuando resulta evidente que el contenido de esta reforma incide directamente en algunos aspectos sobre la validez de aquél. Le habría sido útil, pues, que el Tribunal comunitario la interpretara.

25. En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, relativa a si la colocación de etiquetas complementarias que contengan las menciones exigidas en una lengua fácilmente inteligible en el lugar del establecimiento en que se encuentra el producto permitía garantizar la información del consu-

49. *Vid.* al respecto *infra*, número 26.

50. *Vid.* sobre el tema, M. CIENFUEGOS MATEO, «La reformulación frente a la negativa a responder las cuestiones prejudiciales del artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea», *Revista Justicia*, 1997-1, págs. 319-383; D. RUIZ-JARABO COLOMER y M. LÓPEZ ESCUDERO, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales», *Revista del Poder Judicial*, núm. 47, 1997, págs. 83-113.

51. STJCE de 8 de octubre de 1987, asunto *Kolpinghuis Nijmegen*, núm. 80/86, *rec.* 1987, págs. 3969 y ss.

midor, el Tribunal de Justicia se atuvo estrictamente a las enseñanzas contenidas en las sentencias *Piageme*.

Declaró así que su protección no está asegurada mediante informaciones que no figuren en el etiquetado, como las informaciones proporcionadas en el lugar de venta o en el marco de amplias campañas de información, dado que el consumidor final no es necesariamente la misma persona que ha comprado los productos alimenticios (fundamentos 23 y 24).

Y concluyó que todas las indicaciones obligatorias prescritas por la Directiva «deben figurar en el etiquetado en *una lengua fácilmente inteligible para los consumidores del Estado o de la región de que se trate*, o a través de otros medios, tales como dibujos, símbolos o pictogramas. Una etiqueta complementaria colocada en el establecimiento, en el lugar en que se encuentra el producto de que se trate, no es una medida suficiente para garantizar la información y la protección del consumidor final».⁵²

26. Dejando de lado aspectos puntuales, como la ya comentada ausencia de pronunciamiento sobre el alcance de la Directiva 97/4/CE, la sentencia merece una valoración positiva en líneas generales, porque suaviza el alcance de la jurisprudencia *Piageme*: *en estas sentencias defendía que el derecho comunitario se opone a cualquier exigencia nacional de emplear una lengua determinada, aunque sea la dominante de la región y no se excluya la utilización simultánea de otra; ahora es lícito imponer el uso de una lengua determinada siempre que, alternativamente, la normativa nacional autorice el empleo de otra fácilmente inteligible para los compradores*.

Esta evolución es encomiable por sí misma y también porque sirve para eludir con habilidad una colisión frontal con el legislador comunitario: no cuestiona la validez de la Directiva 97/4/CE a la luz de su jurisprudencia previa, pues acepta —sobre la base de la Directiva 79/112/CEE, a pesar de que chocaba con ella— que no infringe el derecho comunitario la imposición del uso de una lengua determinada; pero establece ciertas condiciones no escritas en tal norma de cara a su aplicación futura: siempre que se permita la utilización con carácter alternativo de otra lengua fácilmente comprensible. Y ello tiene su trascendencia porque la Directiva 97/4/CE ha de ser aplicada tal como es interpretada por el Tribunal de Justicia, en cuanto para la interpretación del derecho comunitario es la institución que decide en última instancia en la Comunidad.

52. STJCE de 14 de julio de 1998, asunto *Hermann Josef Goerres*, núm. C-385/96, texto policopiado.

V. LA NORMATIVA DEL ESTADO Y DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA
RELATIVA AL ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN LAS
LENGUAS CASTELLANA Y CATALANA A LA LUZ DE ESTA JURISPRUDENCIA

27. A la vista de la jurisprudencia comunitaria, y en particular aplicando la última sentencia a situaciones jurídicas nacionales concretas, sería contraria al derecho comunitario toda normativa interna que exija el uso exclusivo de un idioma oficial en el etiquetado de los productos alimenticios (por su naturaleza restrictiva) y lícita la que, en lugar de imponer una lengua determinada, deja escoger entre cualquiera de los idiomas oficiales (por su carácter permisivo). Finalmente, es muy difícil que tenga cabida la fórmula *al menos* porque supone inexcusablemente la obligación de utilizar una lengua determinada, aunque permita que adicionalmente se usen otras; y ello es algo distinto de *con carácter alternativo*, que implica la posibilidad de escoger libremente entre diversas lenguas y, llevado al extremo, la facultad incluso de prescindir de la lengua impuesta y usar sólo otras fácilmente comprensibles.

En el caso particular de España, este estado de cosas implica que ni la normativa estatal ni la catalana serían conformes completamente a la ortodoxia comunitaria.

28. La aplicación literal de estas sentencias conduce, efectivamente, a reputar parcialmente contraria al derecho comunitario la normativa estatal básica, sea el originario Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre,⁵³ sea el actual Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, por el que se establece la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios. En su artículo 20 prevé que «las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España *se expresarán necesariamente al menos en la lengua española oficial del Estado*».⁵⁴

La licitud de este requisito idiomático era discutida en la doctrina,⁵⁵ pero hoy en día es claro que ha sido convalidado por los textos normativos

53. Artículo 19 del Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, BOE núm. 238, de 4 de octubre de 1988, págs. 8809 y ss.

54. Artículo 20 del Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, BOE núm. 72, de 24 de marzo de 1992, págs. 9685 y ss.

55. *Vid.* a favor, A. MILIAN MASSANA, «Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne», en H. GIORDAN (ed.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, París: Kimé, 1992, págs. 264-265; en contra, M.J. BARÓ i BALLBÉ, «L'etiquetatge en català: un problema amb relació a la CEE?», *op. cit.*, págs. 187-188 y 190-191.

y casos jurisprudenciales recién examinados, mucho más permisivos respecto al uso de las lenguas oficiales de la Comunidad. Sin embargo, esta normativa sigue —incluso tras su reforma de 1997— sin establecer que las indicaciones obligatorias del etiquetado puedan ser aseguradas por otros medios (como símbolos, pictogramas y dibujos), lo que infringe lo dispuesto por la Directiva.⁵⁶

Sucede lo mismo con las regulaciones sectoriales de productos alimenticios particulares, dado que remiten su régimen lingüístico a lo dispuesto por las normas básicas.⁵⁷

29. Contenia asimismo una regulación sólo en parte compatible con la libre circulación de productos alimenticios el Decreto 389/1983, de 15 de septiembre, cuando establecía que «los datos obligatorios y facultativos del etiquetado de los productos que se distribuyan en el ámbito territorial de Cataluña *figurará en los idiomas catalán o castellano, o bien en ambos idiomas*».⁵⁸

Aunque haya alguna opinión en contrario basándose en que esta normativa no excluye un etiquetado plurilingüe,⁵⁹ no es completamente acor-

56. El artículo 20 ha sido parcialmente modificado por el artículo 2 del Real decreto 1268/1997, de 24 de julio, BOE núm. 117, de 25 de julio de 1997, págs. 22874 y ss. Este precepto dispone que «las indicaciones obligatorias del etiquetado de los productos alimenticios relativas a la lista de ingredientes, las instrucciones para la conservación y el modo de empleo se expresarán necesariamente *al menos en la lengua española oficial del Estado, salvo cuando se trate de productos tradicionales elaborados y distribuidos exclusivamente en el ámbito de una Comunidad Autónoma con lengua oficial propia*».

En una carta de 30 de octubre de 1997 enviada al Gobierno central, la Dirección General de Industria de la Comisión expresaba sus dudas de que el antedicho artículo 2 fuera conforme al derecho comunitario porque permite que determinados productos alimenticios puedan ser etiquetados exclusivamente en las lenguas de las comunidades autónomas distintas de la castellana, pero según noticias oficiales parece haber aceptado finalmente que cumple los requisitos de la normativa europea, en nuestra opinión acertadamente por los motivos señalados *infra* número 33.

57. Por ejemplo, artículo 17 del Real decreto 126/1989, sobre la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración y comercialización de patatas fritas y productos de aperitivo, BOE núm. 33, de 8 de febrero de 1989, págs. 3795 y ss; y artículo 23 del Real decreto 1164/1991, de 22 de julio de 1991, sobre la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas, BOE núm. 178, de 26 de julio de 1991, págs. 24818 y ss (última modificación por Real decreto 781/1998, de 30 de abril de 1998, BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1998, págs. 16808 y ss).

58. Artículo 1 del Decreto 389/1983, de 15 de septiembre, del Departamento de Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña, sobre etiquetaje de los productos que se comercializan en Cataluña, DOCG núm. 368, de 30 de septiembre de 1983, pág. 2505.

59. J. LLIMONA i BALCELLS («La normativa de la Generalitat de Catalunya sobre eti-

de a la Directiva porque, aunque permite elegir entre el castellano y el catalán, «no ha previsto la posibilidad de que el fabricante pudiera asegurar las informaciones obligatorias por otros medios (dibujos, símbolos o pictogramas), o incluso por otra lengua que, sin ser el castellano o el catalán, asegure la protección de los consumidores igualmente (por ejemplo, las menciones necesarias en portugués serían inteligibles igualmente, dada su similitud semántica con el castellano)».⁶⁰

En cambio, no puede afirmarse con rotundidad que esta exigencia lingüística contradiga *per se* el libre comercio de otro tipo de mercancías, toda vez que la Directiva comunitaria y la jurisprudencia que la interpreta ciñen estrictamente su ámbito material de aplicación a los productos alimenticios, como fácilmente se deduce de su tenor literal⁶¹ o se infiere de otras circunstancias.⁶² Y dado el carácter excepcional del régimen idiomático que establece la Directiva con la finalidad particular de proteger al consumidor,⁶³ no debería sin más ser extrapolada a cualquier producto; más bien al contrario, una respuesta afirmativa requiere una evaluación caso por caso.

Lo mismo puede predicarse, *mutatis mutandis*, respecto de los derechos lingüísticos reconocidos por el Estatuto catalán del consumidor respecto a los productos alimenticios comercializados en Cataluña, en cuanto disponía que «los consumidores tienen *derecho a recibir en catalán las informaciones pertinentes* para el consumo y el uso de los bienes, los productos y los servicios, y especialmente los datos obligatorios relacionados directamente con la salvaguarda de su salud y seguridad».⁶⁴ Mas de este motivo no puede deducirse que fuera necesariamente incompatible con la

quetatge i la lliure circulació de mercaderies»; *op. cit.*, págs. 162-164 y 168) matiza que si restringiera el etiquetado a las dos lenguas oficiales en Cataluña «entrarían de lleno en el ámbito del artículo 30 del Tratado».

60. J. BAQUERO CRUZ, «Etiquetado en catalán, Derecho Constitucional español y Derecho comunitario», *op. cit.*, pág. 18. *Vid.* también Ch. PELLISÉ, «Sentencia de 12 de octubre de 1995», *op. cit.*, pág. 891.

61. El artículo 1 de la Directiva 79/112/CEE dispone expresamente que «concieme el etiquetado de productos alimenticios destinados a ser librados al consumidor final» y los fundamentos 14 a 18 de la sentencia *Piageme II* continuamente aluden a su aplicación a los productos alimenticios.

62. *Vid. supra* números 9 a 11.

63. Un examen detenido de las normas comunitarias relativas al uso de las lenguas en el etiquetado de mercancías mostraría que no existe un tratamiento unitario, sino requisitos diferentes para cada bien (*vid.* ejemplos en las conclusiones generales de Cosmas en el asunto *Piageme II*, núm. C-85/94, *rec.* 1995, págs. I/2965-2966).

64. Artículo 26, apartado a, de la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Parlamento de la Generalidad de Cataluña, del Estatuto del consumidor, DOGC núm. 1719, de 12 de marzo de 1993. En contra, J. TUDELA («La llengua de l'etiquetatge a Barcelona i a Brussel·les, Zuric i

libre circulación de otras mercancías, ya que la Directiva y su jurisprudencia se aplican sólo a una concreta mercancía: los productos alimenticios.

30. En este contexto hay que ubicar la intensa polémica generada por la redacción del artículo 34 del proyecto catalán de Ley de política lingüística, sobre el idioma de las menciones del etiquetado de bienes y servicios, que finalmente debió ser modificado para adaptarse a los imperativos de la Comunidad. En concreto, el antedicho precepto preveía que «los datos que figuren en el etiquetado y en el embalaje y las instrucciones de uso de los productos que se distribuyan en el ámbito territorial de Cataluña habrán de *figurar, al menos, en catalán*».

De esta fórmula se ha afirmado que persigue incentivar el uso del catalán en un ámbito como el de las etiquetas y prospectos de los productos que «constituye un aspecto muy importante para la imagen lingüística de un país y [...] es un hito irrenunciable para preservar la identidad lingüística».⁶⁵

Pero era igualmente claro que su tenor literal colisionaba frontalmente con la jurisprudencia *Piageme*, y su incompatibilidad se infiere también teniendo en cuenta su contexto, puesto que la normativa flamenca prohibida por el Tribunal de Justicia contenía una disposición cuya redacción era prácticamente idéntica. Constituía, por tanto, una medida de efecto equivalente prohibida por afectar a la libre circulación de los productos alimenticios.⁶⁶ De ahí que, durante el otoño de 1997, la Comisión presionara a los poderes públicos españoles con abrir un procedimiento de incumplimiento *ex artículo 169* del Tratado CE en caso de no ser modificada en el debate parlamentario.

Montreal», RLD, núm. 20, 1993, págs. 96-97) reputa difícil que la normativa comunitaria «entre en conflicto con la legislación catalana», a pesar de que se deduce de la redacción de este precepto que puede haber un etiquetado exclusivamente en catalán, o bien en catalán y otras lenguas, porque no ha «establecido la obligación para todos los productos comercializados en Cataluña, incluidos todos los importados, de ir etiquetados exclusivamente en la lengua catalana».

65. J.R. SOLÉ y DURANY, «El marc legal de l'etiquetatge en català», *op. cit.*, pág. 33. Con anterioridad se ubicaba en esta posición J. LLIMONA i BALCELLS («La normativa de la Generalitat de Catalunya sobre etiquetatge i la lliure circulació de mercaderies», *op. cit.*, pág. 168) al preconizar que «sería bueno incluir la posibilidad de que las indicaciones del etiquetado puedan figurar en otras lenguas, tal como hacen determinadas normas del Estado. La fórmula adecuada podría ser añadir *al menos*».

66. A diferencia de los productos alimenticios, y por las mismas razones expuestas en el número anterior, no puede sostenerse categóricamente que esta exigencia lingüística sea *per se* contraria a la libre circulación de otras mercancías.

Aunque no sin tiras y aflojas, su presión surtió efecto, toda vez que el conflicto potencial se diluyó finalmente con la siguiente modificación de su texto: «los datos que figuran en el etiquetado y en el embalaje y las instrucciones de uso de los productos que se distribuyan en el ámbito territorial de Cataluña pueden *figurar en catalán, castellano o en cualquier otra lengua de la Unión Europea*».⁶⁷

31. ¿Qué pensar de este cambio de redacción? En el curso del debate social y político, a nivel estatal y sobre todo autonómico, se ha argumentado —incluso en un tono de crispación— que suponía una intromisión ilegítima de la Comisión en ámbitos competenciales de la Generalidad de Cataluña, que debía atajarse de golpe porque perjudicaría profundamente sus señas de identidad.⁶⁸ No estamos convencidos de que estos asertos sean completamente ciertos, contra lo que puede parecer a primera vista.

Aceptarlo supone partir de la base de que la nueva redacción supone una enmienda que trasciende el puro plano de la semántica, lo que no es evidente si se tiene en cuenta que las autoridades públicas disponen de otros medios, incluso no recogidos en un texto legal, para estimular e incluso privilegiar el uso de un idioma particular.⁶⁹ Y no debe olvidarse tampoco que la compra de un bien no se decide exclusivamente en función de la lengua del etiquetado, aunque se tome en consideración, sino de otros factores, como las campañas de publicidad, la procedencia geográfica, sus características particulares y su precio.⁷⁰

67. Artículo 34 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, del Parlamento de la Generalitat de Cataluña, de política lingüística, DOGC núm. 2553, de 9 de enero de 1998, págs. 291 y ss.

68. La trascendencia de la lengua catalana en el ámbito particular del etiquetado de bienes se deduce con facilidad de la lectura de los debates parlamentarios sobre la «Proposición de ley sobre los usos lingüísticos en Cataluña» y la «Proposición no de ley sobre la presentación al Parlament de propuestas de modificación de normativas estatales relativas a la normalización plena de la lengua catalana» (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, V legislatura, serie P, núm. 66, de 30 de diciembre de 1997, espec. págs. 4473, 4475-4477, 4480, 4484, 4487, 4489, 4499 y 4502) y de diversos artículos de opinión y editoriales publicados en diarios de ámbito local, autonómico y estatal, especialmente entre los días 17 de abril y 15 de mayo de 1997, momentos álgidos del debate, como también de la celebración y conclusiones de coloquios dedicados al tema (así, la *I Jornada sobre l'etiquetatge en català. Vins i caves*, Centre de Normalització Lingüística Alt Penedès-Garraf, 24 de mayo de 1997).

69. La propia Ley 1/1998 reconoce en otros preceptos que el Gobierno de la Generalidad ha de favorecer, estimular y fomentar *con medidas adecuadas* el uso de catalán en diversos ámbitos, como en la industria y la informática (artículo 29), e incluso precisa que puede tratarse de ayudas y subvenciones económicas (por ejemplo, artículo 27 respecto a los medios de comunicación escritos).

70. *Vid.* al respecto, Varios autores, *Resum estudi sobre la incidència de la llengua cata-*

Con estos datos el perjuicio real no podría alcanzar nunca la gravedad que se esgrimía en los debates parlamentarios y los *mass media*. Y aunque así fuera, debe recordarse que la adhesión a la Unión Europea implica un reajuste del sistema de distribución de competencias operado en el orden interno por la Constitución y los estatutos de autonomía. Y la competencia para armonizar la lengua de etiquetado de los productos alimenticios destinados al consumidor final corresponde hoy en día a la Comunidad Europea (ex artículo 100 A TCE). Habiéndose llevado a cabo esta tarea por la Directiva 79/112/CEE, y su modificativa 97/4/CE, ni los estados miembros ni sus entes territoriales están habilitados para endurecer el régimen comunitario, y lo sería establecer la obligación de emplear una lengua determinada en el etiquetado de estos productos, so pena de trabar la libre circulación de mercancías.⁷¹

Si no están de acuerdo con la normativa comunitaria, lo que deben hacer es utilizar las vías procesales de que disponen para acudir ante el Tribunal de Justicia y que éste se pronuncie, aclarando su significado o controlando su legalidad. Pero si éste falla en contra de sus pretensiones, como así ha ocurrido en diversas sentencias, han de acatar su jurisprudencia, toda vez que se trata del intérprete cualificado del derecho comunitario y, a la vez, del órgano legitimado para controlar su legalidad.⁷²

32. Ésta es acertadamente la actitud adoptada por el legislativo catalán con la redacción finalmente dada al artículo 34 de la Ley 1/1998, pues es tan permisiva con el uso de los idiomas del etiquetado de los productos alimenticios que ha de reputarse conforme al derecho comunitario. En efecto, este precepto permite escoger libremente entre el catalán, el castellano y cualquiera de las otras lenguas oficiales de la Comunidad, pero no prescribe que sea imprescindible el uso del catalán, ni con carácter excluyente ni complementario, por lo que pueden llegar a ser comercializados en Cataluña productos alimenticios etiquetados en este idioma y en alguno de aquéllos, como también exclusivamente en las lenguas oficiales comunitarias, o inclusive en una sola de ellas y, por tanto, sin mención alguna en

lana en el comportament dels consumidors, Barcelona: Institut de Sociolingüística Catalana, Direcció General de Política Lingüística, 1993, espec. págs. 9 y 12; M. AGUILERA i VILAR, «Actituds dels consumidors catalans davant l'ús comercial del català», *Llengua i Ús*, núm. 3, 1995, págs. 55-59.

71. STJCE de 12 de octubre de 1995, asunto *Piageme*, núm. C-85/94, *rec.* 1995, pág. 1/2977.

72. *Vid.* en este sentido, J. BAQUERO CRUZ, «Etiquetado en catalán, Derecho Constitucional español y Derecho comunitario», *op. cit.*, págs. 18-19.

catalogán. Y no cabría ningún reproche a este respecto porque al aplicarla se llegue a utilizar el catalán como única lengua del etiquetado, pues no viene impuesta por la Ley, sino que resultaría de las prácticas del comercio.

No es óbice en este sentido que la Directiva 97/4/CE aluda expresamente a las lenguas oficiales de la Comunidad, ya que lo hace a los efectos de habilitar a un Estado para que exija que las menciones del etiquetado figuren en alguna de tales lenguas, y no para impedir el empleo de otras, sean oficiales o no.

Aunque el Tribunal de Justicia no se pronunciara específicamente respecto al alcance de esta Directiva, en este sentido puede entenderse la expresión «*con carácter alternativo*» que utiliza al interpretar la Directiva 79/112/CEE. Es igualmente significativo el hecho de que no se refiera en ninguna ocasión, ni en su razonamiento ni en su dispositivo, a los idiomas oficiales de la Comunidad, como prevé la Directiva 97/4/CE, omitiendo el calificativo *oficial* en favor de la más comprensiva expresión *lengua determinada*. Más todavía, indica que todas las menciones obligatorias deben figurar en *una lengua fácilmente inteligible para los consumidores del Estado o de la región determinada*, y esta expresión —que ya fue utilizada en el fundamento 31 de la Sentencia *Piageme II*— puede interpretarse razonablemente en el sentido de admitir el etiquetado en lenguas regionales, aunque sea condicionándolo a un posible uso alternativo de otros idiomas: no sólo significa que en Cataluña, por ejemplo, puedan comercializarse libremente los productos alimenticios comunitarios etiquetados en castellano por ser una lengua fácilmente comprensible, sino también aquéllos etiquetados en catalán, ya que es igualmente inteligible.

33. Cabe añadir que no parece tampoco que infrinja el derecho comunitario la distinción que establece el artículo 34.2 de la Ley 1/1998, basándose en el artículo 2 del Real decreto 1268/1997, entre productos procedentes de otras regiones españolas y/u otros estados miembros que se distribuyan en Cataluña, y los productos originarios de Cataluña que se distribuyan exclusivamente en el territorio autonómico, exigiendo en este caso la mención *como mínimo, en catalán*. Ello es así bajo condición de que el producto catalán no circule en el territorio de otros estados miembros de la Comunidad: en la medida en que falte la conexión fronteriza, se trataría de una situación puramente interna no afectada por la libre circulación de mercancías y, por tanto, por el orden jurídico de las comunidades.⁷³

73. Es suficientemente demostrativo que la jurisprudencia comunitaria aluda constantemente «al paso por frontera» (STJCE de 1 de julio de 1969, asunto *Fondo de Diamantis*—

34. Sin perjuicio de lo que precede, ha de advertirse, en otro orden de cosas, que la redacción del artículo 34 de la Ley de política lingüística (como, por lo demás, tampoco la anterior del Decreto 389/1983) no se ajusta a la jurisprudencia constitucional.

Verdad es que el Tribunal Constitucional reconoce que, lo mismo que el Estado al imponer el uso del castellano, «la Generalidad se encuentra plenamente habilitada para establecer igual necesidad por lo que hace a la lengua catalana si, en atención a lo establecido en el artículo 3 del Estatuto de autonomía de Cataluña, lo considera procedente», dado que la norma estatal impugnada (el Real decreto 1122/1988, de 23 de septiembre, sustituido por el Real decreto 212/1992, de 6 de marzo, ya citados) es de contenidos mínimos. Mas ha declarado constitucional que exija que en los productos alimenticios que se comercialicen en España las menciones del etiquetado figuren, al menos, en castellano,⁷⁴ y el tenor literal de la Ley de política lingüística permite que las menciones no figuren en esta lengua, y no sólo para los productos catalanes que se distribuyan únicamente en Cataluña,⁷⁵ sino para cualquiera.

Este conflicto pudo evitarse fácilmente en el pasado si el Tribunal Constitucional hubiera hecho caso de las alegaciones de la Generalidad en favor de la aplicación preferente del derecho comunitario, con el que —en la época de autos— el Real decreto estatal colisionaba flagrantemente el exigir un etiquetado al menos en castellano. Pero prefirió ignorar el texto de la Directiva 79/112/CEE y el alcance de la jurisprudencia comunitaria que la interpretaba, pretextando —como había hecho en otros casos— que «no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de derecho interno y el sis-

tas, núm. 2 y 3/69, *rec.* 1969, págs. 211 y ss), al «comercio intracomunitario» (STJCE de 11 de julio de 1974, asunto *Dassonville*, núm. 8/74, *rec.* 1974, págs. 837 y ss) o a «los productos procedentes de otro Estado miembro» (STJCE de 21 de noviembre de 1993, asunto *Keck-Mitboudard*, núm. C-267 y 268/91, *rec.* 1993, págs. I/6097 y ss). Por lo demás, según fuentes oficiales, la Comisión parece haber aceptado este diferente régimen lingüístico, tras ciertas vacilaciones iniciales durante el primer trimestre de 1998.

74. STC 147/1996, de 19 de septiembre de 1996, BOE núm. 267 supl., de 5 de noviembre de 1996. *Vid.*, para su comentario, JANÉ GUASCH, J., «La regulación de la lengua en el etiquetado de los productos alimenticios. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 147/96», *La Ley*, 1 de julio de 1997, págs. 1-3; MUÑOZ BAS, X., «Los deberes lingüísticos y la proyección de cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional», *REDC*, núm. 49, 1997, págs. 259-297.

75. Lo que hoy en día está expresamente permitido por el artículo 2 del Real decreto 1268/1997, BOE núm. 177, de 25 de julio de 1997, págs. 22874 y ss.

tema normativo de la Unión Europea», lo que resulta cuando menos evasivo.⁷⁶

Hoy en día el problema es más complejo, porque la aprobación de la Directiva 97/4/CE ha venido a respaldar en el orden comunitario la legislación estatal sobre el etiquetado y a otorgar al Tribunal Constitucional un margen más amplio para sostener su constitucionalidad.

CONSIDERACIONES FINALES

35. El Tribunal de Justicia ha considerado tradicionalmente la cuestión del uso de las lenguas oficiales de un estado o de una región determinada en el etiquetado de los productos alimenticios con excesiva rigidez, reputando que cualquier imposición nacional en este sentido constituye una medida de efecto equivalente que no puede ser justificada por las exigencias imperativas, ni por las razones del artículo 36 del Tratado CE. Ello era así hasta el extremo de que —por ejemplo— el proyecto catalán de Ley de política lingüística debió ser modificado durante su tramitación parlamentaria para ajustarse a su rigor.

No obstante, recientemente acaba de dar los primeros pasos para modificar este estado de cosas, ya que la Sentencia *Hermann Josef Goerres* supone un avance significativo, en cuanto admite que el derecho comunitario no se opone a que una norma nacional exija el uso de un idioma concreto siempre que se autorice, con carácter alternativo, el empleo de otra lengua fácilmente inteligible para los consumidores. La expresión del Tribunal es tan generosa en su formulación que permite su aplicación tanto a las lenguas oficiales *de* un estado miembro como a las lenguas oficiales *en* su territorio, aunque no sean oficiales del estado, como es el caso de las lenguas vasca, catalana y gallega en nuestro país.

35. Esta situación contrasta con la rigidez con que el Consejo aborda el tema de las lenguas regionales en la Directiva 97/4/CE, estableciendo un régimen jurídico que, en lugar de beneficiarlas, por estar más necesitadas de tutela, facilita el uso —incluso exclusivo— de los idiomas estatales. Esta

76. Véase al respecto el voto particular del magistrado González Campos. En cuanto a la doctrina, *vid.* por todos A. MANGAS MARTÍN, «La Constitución y la ley ante el derecho comunitario (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley orgánica del régimen electoral general y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo)», RIE, 1991-2, págs. 587-623.

actitud es poco encomiable porque la lengua forma parte integrante del patrimonio europeo y constituye un elemento esencial en el momento actual de construcción de la Unión Europea, sin que a estos efectos importe que sea mayoritaria o minoritaria: lo trascendente no es el número de hablantes sino la lengua en sí misma, en cuanto factor de integración de la ciudadanía de primer orden. Además, existen lenguas minoritarias no oficiales que cuentan con mayor número de hablantes que otras que, por circunstancias de diversa índole, han sido consideradas lenguas oficiales de la Comunidad. Estas reflexiones son particularmente aplicables al caso del idioma catalán, ya que constituye desde hace siglos un elemento clave de integración y cuenta con mayor número de hablantes que, *verbigratia*, el danés, el finés, el gaélico y el sueco, por citar sólo ejemplos de los actuales estados miembros de las comunidades europeas.

De ahí que la Unión Europea, si quiere evitar obstáculos en su funcionamiento, debería aprobar medidas adicionales que armonizaran la utilización de las lenguas de mayor difusión con la protección y defensa de las lenguas menos difundidas, prestándoles tutela jurídica junto con los correspondientes recursos financieros, como reconoce una resolución del Parlamento Europeo de 9 de febrero de 1994.

NOTA BIBLIOGRÁFICA SUMARIA

- AUTORES VARIOS, *El català reconegut pel Parlament Europeu*, Barcelona: Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, 1991.
- AUTORES VARIOS, *Resum estudi sobre la incidència de la llengua catalana en el comportament dels consumidors*, Barcelona: Institut de Sociolingüística Catalana, Direcció General de Política Lingüística, 1993.
- BAQUERO CRUZ, J., «Etiquetado en catalán, Derecho Constitucional español y Derecho comunitario», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, B-122, abril de 1997, págs. 13-20.
- BARÓ y BALLBÉ, M. J., «L'etiquetatge en català: un problema amb relació a la CEE?», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 14, julio de 1990, págs. 137-205.
- CORRETTJA i TORRENS, M., *L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1995.
- GASOLIBA, C. A., «El català a les institucions europees», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 14, julio de 1990, págs. 223-230.
- JENNIGES, W. (ed.), *Select Bibliography on Minority Languages in the Euro-*

- pean Union, 2^a ed., Bruselas: Bureau Européen pour les Langues Moins Répandues, 1997.
- LLIMONA i BALCELLS, J., «La normativa de la Generalitat de Catalunya sobre etiquetatge i la lliure circulació de mercaderies», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 13, diciembre de 1989, págs. 153-169.
- MILIAN MASSANA, A., «Els drets lingüístics reconeguts universalment en el Dret internacional», en *Drets lingüístics a la Unió Europea. Actes del II Simposi internacional de llengües europees i legislacions*, Barcelona: Mediterrànea, 1996, págs. 154-174.
- MONTSERRAT, A., «L'aplicació de la resolució del Parlament Europeu sobre la llengua catalana a les institucions europees», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 18, diciembre de 1992, págs. 67-93.
- SOLÉ i DURANY, J. R., «El marc legal de l'etiquetatge en català», en *Normalització lingüística a l'Alt Penedès i al Garraf*, Barcelona: Institut d'Estudis Penedesencs, 1995, págs. 33-46.
- TUDELA, J., *Estudi sobre la llengua de l'etiquetatge*, encargado por la Direcció General de Política Lingüística del Departament de Cultura de la Generalitat, 1992.
- VALLEJO LOBETE, E., «Etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios en la CEE», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, B-65, 1991, págs. 15-19.