

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 22 de mayo de 2003¹

I. Introducción

II. Marco jurídico

A. Disposiciones de Derecho comunitario

1. El presente recurso por incumplimiento tiene por objeto la libre circulación de limpiadores con lejía. El Reino de España prohíbe la comercialización de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía», o similar (en lo sucesivo, «limpiador con lejía»), cuando no posean, como se prescribe en España, una concentración mínima de cloro activo de 35 gramos por litro. España considera necesario este contenido mínimo para que tenga efectos desinfectantes.

2. El artículo 28 CE prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros. El artículo 30 CE prevé que determinadas excepciones al artículo 28 CE pueden estar justificadas por razones de protección de la salud y vida de las personas, entre otras razones. No obstante, las prohibiciones o restricciones no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

3. Mediante la Decisión nº 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995,² (en lo sucesivo, «Decisión nº 3052/95») se estableció un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad. El artículo 1 de esta Decisión establece que «cuando un Estado miembro se oponga a la libre circulación o a la puesta en el mercado de determinado [...]»

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 321, p. 1.

tipo de producto fabricado o comercializado legalmente en otro Estado miembro, notificará dicha medida a la Comisión siempre que suponga, directa o indirectamente:

— una prohibición general,

— la negativa a autorizar su puesta en el mercado,

— [...]».

4. En el presente asunto también es aplicable la Directiva 88/379/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1988, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos³ (en lo sucesivo, «Directiva 88/379»). El artículo 1, apartado 2, prevé que esta Directiva se aplica a los preparados que se comercialicen en los Estados miembros y que contengan al menos una sustancia peligrosa en el sentido del artículo 2. Nadie discute que entre las sustancias peligrosas

en el sentido del artículo 2 también figura el cloro.⁴ El artículo 7 de la Directiva establece las indicaciones que todo envase debe ostentar de manera legible e indeleble. Entre ellas figura el nombre químico de la o de las sustancias presentes en el preparado.

5. La Recomendación de la Comisión, de 13 de septiembre de 1989, relativa al etiquetado de detergentes y productos de limpieza⁵ (en lo sucesivo, «Recomendación») prevé en su artículo 2 que los envases de detergentes y de productos de limpieza deben llevar inscrito el contenido de determinados componentes, siempre que estén añadidos en una concentración superior al 0,2 %. Entre estos componentes se hallan los blanqueantes basados en cloro.

6. El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa⁶ (en lo sucesivo, «Directiva 84/450») define publicidad engañosa como «toda publicidad que, de una manera cualquiera, incluida su presentación, induce a error o puede inducir a error a las personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter

4 — El artículo 2 de la Directiva 88/379 se remite a las definiciones que figuran en el artículo 2 de la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DO 169, p. 1; EE 13/01, p. 50). El artículo 3 de esta Directiva se remite a su anexo I, que contiene una lista de las sustancias peligrosas clasificadas conforme a las disposiciones del artículo 3.

5 — DO L 291, p. 55.

6 — DO L 250, p. 17; EE 15/05, p. 55.

engañoso, puede afectar su comportamiento económico o que, por estas razones, perjudica o es capaz de perjudicar a un competidor». El artículo 3 establece lo siguiente:

«Para determinar si una publicidad es engañosa, se tendrán en cuenta todos sus elementos y principalmente sus indicaciones concernientes a:

- a) las características de los bienes o servicios, tales como su disponibilidad, su naturaleza, su ejecución, su composición, el procedimiento y la fecha de fabricación o de prestación, su carácter apropiado, sus utilizaciones, su cantidad, sus especificaciones, su origen geográfico o comercial o los resultados que pueden esperarse de su utilización, o los resultados y las características esenciales de las pruebas o controles efectuados sobre los bienes o los servicios;

- b) [...]»

B. Legislación española

7. En el presente asunto es aplicable el Real Decreto 349/1993⁷ (en lo sucesivo, «Real

Decreto»). El artículo 2, apartado 2, del Real Decreto define «lejía» como las soluciones de hipoclorito alcalino con un contenido en cloro activo no inferior a 35 gramos por litro ni superior a 100 gramos por litro. El artículo 5 determina los requisitos que debe cumplir una lejía para que pueda figurar la etiqueta «apta para la desinfección del agua de bebida». Para ello, el contenido en cloro deberá situarse entre 35 y 60 gramos por litro.

El artículo 17 del Real Decreto regula los intercambios intracomunitarios de productos. Prevé que las disposiciones relativas a la composición no se aplicarán a los productos procedentes de intercambios intracomunitarios legalmente fabricados y comercializados en el Estado miembro de origen. Siempre que no supongan riesgos para la salud de las personas, los citados productos podrán ser comercializados en España con la correspondiente denominación legal del Estado de producción, acompañada de una mención descriptiva lo suficientemente precisa para permitir al comprador conocer su verdadera naturaleza.

La Disposición Adicional Primera del Real Decreto 349/1993 regula el caso de que la lejía sea un componente más de un producto. En el etiquetado de tal producto se podrá utilizar la palabra «lejía» o «con lejía» siempre que la concentración en cloro activo de su hipoclorito sea igual a la prescrita por la Ley y se precise que el producto no es apto para la desinfección de agua de bebida. El Real Decreto prevé en su

7 — BOE de 20 de abril de 1993, p. 1251.

artículo 2 que la concentración de cloro activo debe ser igual o superior a 35 gramos por litro.

8. En una nota fechada el 7 de abril de 1998, el Instituto Nacional de Consumo estableció que el responsable de la comercialización de los productos debe poner a disposición de la Administración los siguientes documentos, si desea acogerse a la cláusula de reconocimiento mutuo (artículo 17 del Real Decreto 349/1993):

- un etiquetado en el que se especifique claramente la concentración de cloro activo real;
- pruebas suficientes de que los productos mantienen una capacidad de desinfección similar a la de las lejías reglamentarias (según las normas españolas);
- acreditación de que se comercializan dichos productos en el país de origen.

III. Hechos y procedimiento

9. Las empresas Procter & Gamble España, S.A., y Colgate-Palmolive España, S.A., comercializaron en España productos de limpieza en cuya etiqueta aparecía la inscripción «lejía» aunque los productos tenían un contenido en lejía inferior a 35 gramos por litro. Después de que la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, «autoridades de la Comunidad de Madrid») tuviera conocimiento de este hecho, incoó un expediente sancionador contra ambas empresas por incumplimiento de las normas relativas al etiquetado vigentes en España.

10. La Comisión tuvo conocimiento de este hecho a raíz de una denuncia. Como consecuencia de ello, inició un procedimiento con arreglo al artículo 226 CE y el 4 de noviembre de 1999 dirigió un escrito de requerimiento al Gobierno español. En dicho escrito, la Comisión acusa al Reino de España de incumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y siguientes, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía», o similar.

11. En su escrito de contestación de 28 de diciembre de 1999, el Reino de España remitió a la Comisión un informe del

Ministerio de Sanidad y Consumo. Éste señalaba que la venta de productos con lejía o de productos que contienen lejía pero no responden al contenido mínimo de hipoclorito establecido en la normativa española vigente sólo está permitida si los productos han sido fabricados legalmente, se informa a los consumidores sobre el auténtico contenido de hipoclorito y los productos tienen la misma fuerza desinfectante que los productos con lejía tradicionales.

que las medidas adoptadas podían justificarse por razones de protección de la salud y de los consumidores y que eran proporcionadas. Como consecuencia de ello, la Comisión presentó el 19 de septiembre de 2001 un recurso contra el Reino de España.

IV. Pretensiones

12. El 17 de febrero de 2000, la Comisión envió un escrito de requerimiento complementario al Gobierno español en el que afirmaba que las decisiones por las que las autoridades de la Comunidad de Madrid denegaban el acceso al mercado de los mencionados productos constituían medidas contrarias al principio de la libre circulación de mercancías en la Comunidad y que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión nº 3052/95 (citada en el punto 3), al no haberle comunicado estas decisiones. El Gobierno español cumplió esta obligación mediante un correo electrónico de 1 de agosto de 2000.

13. Sin embargo, el Gobierno español no respondió al escrito de requerimiento complementario, por lo que la Comisión le envió un dictamen motivado, al que respondió el Gobierno español mediante escrito de 30 de noviembre de 2000. En dicho escrito mantuvo su postura y subrayó

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar, cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro.

— Condene en costas al Reino de España.

15. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare la confidencialidad de los datos contenidos en el escrito de demanda y en sus anexos que afectan a las empresas Procter & Gamble España, S.A., y Colgate-Palmolive España, S.A., y a los productos objeto de los expedientes sancionadores.
- Inadmita la demanda interpuesta y, subsidiariamente, circunscriba la demanda a los expedientes sancionadores tramitados por la Comunidad Autónoma de Madrid, desestimándola.
- Subsidiariamente, desestime la demanda interpuesta.
- Condene en costas a la institución demandante.

16. No es necesario tratar la primera pretensión del Gobierno español, puesto que el expediente al que hace referencia es irrelevante en el presente asunto.

V. Sobre la admisibilidad del recurso

A. Alegaciones de las partes

1. Reino de España

17. El Gobierno español alega que el recurso es inadmisibile por falta de coincidencia entre el objeto de la fase administrativa previa y el de la fase judicial. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el recurso en un procedimiento por incumplimiento ha de tener el mismo objeto que el dictamen motivado. El objeto del recurso no se puede ampliar en la demanda; en todo caso la Comisión puede restringirlo o reformularlo. Sin embargo, el Gobierno español considera que la Comisión, en el presente asunto, ha ampliado el objeto del litigio.

18. En el escrito de requerimiento, la Comisión defiende que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y siguientes, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados bajo la denominación «limpiador con lejía». En el escrito de requerimiento complementario, por el contrario, la Comisión centra su atención en los expedientes sancionadores tramitados por las autoridades de la Comunidad de Madrid. En dicho escrito, la

Comisión declara que las decisiones adoptadas en el marco de estos expedientes constituyen medidas contrarias a la libre circulación de mercancías en la Comunidad.

19. En el dictamen motivado, la Comisión acusa al Reino de España de haber vulnerado el artículo 28 CE mediante la adopción de decisiones administrativas, como por ejemplo las anteriormente citadas. Por el contrario, las imputaciones en el recurso no se limitan a las decisiones administrativas, sino que se formulan vagamente y en términos muy generales. La Comisión solicita en dicho recurso que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro. Esta referencia al contenido mínimo aparece por primera vez en el escrito de recurso. Por consiguiente, en dicho escrito tiene lugar una ampliación prohibida del objeto del litigio, por lo que el recurso debe declararse inadmisibile.

2. La Comisión

20. La Comisión considera que la postura del Gobierno español se basa en una comprensión errónea del dictamen motivado. Éste tiene por objeto, con carácter

general, el problema de la denegación del acceso al mercado de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro. Según la Comisión, las sanciones administrativas y la nota del Instituto Nacional de Consumo de 7 de abril de 1998 se citan únicamente a título de ejemplo, como se deduce claramente del texto. Precisamente la mención de la nota desempeña un papel importante, pues tanto el dictamen motivado como el escrito de recurso señalan que este documento interpreta la cláusula de reconocimiento mutuo contenida en el artículo 17 del Real Decreto 349/1993. La comunicación era aplicable en todo el territorio español y su importancia se demuestra también por el hecho de que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Madrid la citó expresamente en los fundamentos de Derecho de su sentencia de 11 de diciembre de 2000.

21. De todo lo que precede se deduce que el dictamen motivado tiene por objeto, con carácter general, el problema de la denegación del acceso al mercado y que tampoco el procedimiento administrativo previo estaba limitado a las sanciones impuestas mediante los expedientes sancionadores. En definitiva, la Comisión únicamente repitió en el escrito de recurso las conclusiones expuestas en el dictamen motivado, sin modificar el objeto del litigio. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, está permitido reformular el objeto del litigio, como señaló el propio Gobierno español en su escrito. Por ello, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime la excepción de inadmisibilidad.

B. *Apreciación*

22. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro la ocasión de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y poder defenderse frente a las imputaciones de la Comisión.⁸ Por ello, el objeto del recurso se delimita en el procedimiento administrativo previo, y no puede verse ampliado en el escrito del recurso. La delimitación del objeto del litigio tiene lugar a través del escrito de requerimiento y del dictamen motivado. Si se ampliara el objeto del recurso en el escrito del recurso se vulneraría el derecho de defensa del Estado miembro, por lo que el recurso no puede basarse en imputaciones distintas a las presentadas durante el procedimiento administrativo previo.⁹

23. Como declaró el Tribunal de Justicia en el asunto C-191/95, en su apartado 56,¹⁰ «esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando dicho objeto no se ha

ampliado ni se ha modificado sino que, por el contrario, solamente se ha restringido».

24. No se puede reprochar a la Comisión, en el presente asunto, que haya ampliado el objeto del litigio en el recurso con respecto al procedimiento administrativo previo. En su escrito de requerimiento resulta manifiesto que el objeto del procedimiento consiste, con carácter general, en la denegación del acceso al mercado de productos extranjeros, que resulta de la forma en que las autoridades españolas interpretan el Real Decreto 349/1993. La Comisión llega a la conclusión, en el escrito de requerimiento, de que el Reino de España ha incumplido los artículos 28 CE y siguientes, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía». En este escrito no se citan las decisiones de las autoridades de la Comunidad de Madrid, sino que la Comisión hace referencia a ellas por primera vez en el escrito de requerimiento complementario.

25. Como se ha descrito en el punto 22 de estas conclusiones, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro la ocasión de poder pronunciarse respecto a las imputaciones de la Comisión. El Tribunal de Justicia declaró, por ejemplo, en el asunto 51/83¹¹ que «la posibilidad para el Estado miembro afectado de presentar sus observaciones constituye —aun cuando estime que no debe

8 — Véanse, al respecto, las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-152/98, Rec. p. I-3463), apartado 23, y de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia (C-439/99, Rec. p. I-305), apartado 10.

9 — Sentencias de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia (51/83, Rec. p. 2793), apartado 4; de 11 de junio de 1998, Comisión/Luxemburgo (C-206/96, Rec. p. I-3401), apartado 13; de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 51, y de 22 de abril de 1999, Comisión/Reino Unido (C-340/96, Rec. p. I-2023), apartado 36.

10 — Sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania (C-191/95, Rec. p. I-5449).

11 — Sentencia de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia, citada en la nota 9 *supra*, apartado 5.

utilizarla— una garantía esencial perseguida por el Tratado y el respeto de dicha garantía es un requisito de la regularidad del procedimiento por incumplimiento de Estado». El Reino de España tuvo la posibilidad de presentar sus observaciones respecto a la imputación general de denegación de acceso al mercado. El escrito de requerimiento de la Comisión está redactado en términos generales, por lo que las autoridades españolas pudieron pronunciarse sobre las imputaciones realizadas y ejercer su derecho de defensa en consecuencia.

26. Es cierto que la Comisión menciona las citadas decisiones administrativas como objeto del dictamen motivado, pero en el desarrollo del texto se pone de manifiesto que la imputación posee un alcance más general. En este sentido, la Comisión repite, en un pasaje decisivo de sus pretensiones, que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE al adoptar medidas, *como* las citadas decisiones administrativas o la nota del Instituto Nacional de Consumo, por las que se deniega el acceso al mercado español de productos extranjeros. Se deduce de la respuesta al dictamen motivado que las autoridades españolas eran conscientes de esta circunstancia. Esta respuesta se refiere expresamente «al dictamen motivado de la Comisión relativo a los obstáculos a los intercambios derivados de la legislación española sobre la lejía».

27. El Tribunal de Justicia ha declarado constantemente, en reiterada jurisprudencia,¹² que el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y precisa de las razones por las que la Comisión llegó a la convicción de que el Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. En el presente asunto se cumplen por completo estas exigencias.

28. De todo ello resulta que no supone una ampliación del objeto del litigio el hecho de que la Comisión reproche en el escrito de recurso al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y siguientes, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía». El procedimiento administrativo previo y el recurso se basan en motivos idénticos. Si bien la Comisión presentó sus alegaciones en los distintos escritos en términos diferentes, en todos se pone de manifiesto que el objeto del litigio no se limita a las decisiones administrativas. El procedimiento administrativo previo proporcionó a las autoridades españolas toda la información necesaria para permitirle defenderse en el siguiente procedimiento por incumplimiento. Por tanto, el recurso debe considerarse admisible y no puede circunscribirse a las decisiones de las autoridades de la Comunidad de Madrid. Por consiguiente, debe desestimarse la pretensión del Reino de España en este sentido.

12 — Véanse, a título de ejemplo, las sentencias de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia (274/83, Rec. p. 1077), apartado 21; de 11 de julio de 1991, Comisión/Portugal (C-247/89, Rec. p. I-3659), apartado 22, y de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia (C-35/96, Rec. p. I-3851), apartado 30.

VI. Sobre el fondo

A. Alegaciones de las partes

1. La Comisión

29. La Comisión reprocha al Reino de España que, tal como son interpretadas por las autoridades españolas, las disposiciones del Real Decreto 349/1993 constituyen restricciones. Considera que debe desestimarse el argumento del Gobierno español, en virtud del cual estas medidas estaban justificadas por razones de protección de los consumidores. Es prácticamente imposible, y por tanto desproporcionado, exigir que un producto que contiene varios componentes deba poseer las mismas cualidades que uno de los componentes, en particular, la lejía pura. En realidad, la interpretación del Real Decreto 349/1993 llevada a cabo por las autoridades españolas vacía totalmente de contenido el principio de reconocimiento mutuo recogido en el artículo 17 del Real Decreto. Esta cláusula de reciprocidad persigue precisamente el objetivo de permitir la comercialización en España de lejía y, *a fortiori*, de productos con lejía.

30. Además, la Comisión se remite a la extensa jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al etiquetado. La colocación de una etiqueta que contenga una descripción de la naturaleza y componentes

del producto comercializado restringiría en mucha menor medida el comercio que una prohibición. Respecto a detergentes y limpiadores existen varias normas de Derecho comunitario que tienen por objeto su etiquetado. Entre ellos figuran, por ejemplo, la Directiva 88/379 o la Recomendación de la Comisión de 13 de septiembre de 1989. La aplicación de estas disposiciones permite a los consumidores informarse sobre la composición del producto. De este modo puede excluirse el riesgo de confusión entre «lejía» y «producto con lejía».

31. En su réplica, la Comisión subraya que la salud de las personas no se halla en peligro si se comercializan en España limpiadores con bajo contenido en lejía. Siguen existiendo en el mercado productos con lejía pura a los que pueden acudir los consumidores que buscan un poder desinfectante especial. No puede suponerse que los consumidores dejarían de adquirir productos con lejía pura.

32. Respecto al contenido en cloro activo, la Comisión se remite a distintos documentos. De éstos se deduce que el limpiador tiene efecto desinfectante ya con un contenido muy inferior a los 35 gramos por litro. Según la Comisión, la prohibición de comercialización es, por tanto, desproporcionada.

2. Reino de España

razones de protección de la salud, puesto que el consumidor debe poder disponer de un producto que posibilite una desinfección completa.

33. Antes de pronunciarse sobre las imputaciones presentadas por la Comisión, el Reino de España cita las propiedades de la lejía y su utilización por los consumidores españoles. El componente principal de la lejía es el hipoclorito. Afirma que los productos de lejía se utilizan en España principalmente para limpiar y desinfectar el hogar, pues constituye el medio más efectivo de desinfección.

34. Según el Reino de España, no existe ninguna norma de Derecho comunitario de armonización de la lejía, por lo que incumbe a los Estados miembros adoptar, en su territorio, todas las disposiciones relativas a la producción y comercialización de un producto. Debe tolerarse el establecimiento de restricciones al mercado único derivados de las diferentes normativas sobre la comercialización de estos productos en la medida en que sean necesarias para responder a exigencias imperativas, como por ejemplo la protección de la salud de las personas.

35. El Reino de España reconoce que la prohibición impugnada constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación. No obstante, considera que está justificada por

36. Según el Reino de España, constituye un peligro para la salud y la protección de los consumidores el hecho de que los productos importados no tengan el contenido en cloro activo al que están habituados los consumidores españoles y que esperan obtener. La comercialización de productos que sólo poseen una reducida fuerza de desinfección bajo la denominación de «lejía» constituye, además, una publicidad engañosa en el sentido de la Directiva 84/459.

37. En el caso de que el Tribunal de Justicia no comparta esta opinión, el Reino de España considera que las medidas están justificadas por razones de protección de los consumidores. El consumidor español conoce la lejía por sus efectos blanqueadores y desinfectantes y escoge el producto confiando en la información contenida en su etiqueta. En el caso de los productos importados controvertidos, la etiqueta no describe la verdadera naturaleza del producto. La colocación de una etiqueta adecuada no soluciona el problema, ya que tampoco un consumidor medio atento y perspicaz puede entender la información contenida en la etiqueta de un limpiador. En este contexto, la lejía no puede compararse con un alimento. Cuando un consumidor español compra un producto en cuya etiqueta consta la palabra «lejía» lo asocia a las más altas propiedades desinfectantes.

38. En su escrito de duplica, el Gobierno español subraya que los productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros sí pueden obtener acceso al mercado español. Para ello, quien quiera comercializar el producto debe demostrar que posee las mismas propiedades desinfectantes que los productos de lejía nacionales. Esta medida no es desproporcionada ni contraria al Tratado CE.

B. *Apresiasión*

39. Según el artículo 28 CE, están prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Según jurisprudencia reiterada, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa toda medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario.¹³ A falta de armonización de las legislaciones, el artículo 28 CE prohíbe, en principio, los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías,

como los relativos, por ejemplo, a su presentación, etiquetado y acondicionamiento, aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los productos importados.¹⁴

40. Por consiguiente, es preciso averiguar en qué medida la prohibición española de introducir en el mercado productos con un contenido en cloro activo inferior a 35 gramos por litro, pero que han sido fabricados y comercializados legalmente en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías.

1. Existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

41. Las partes están de acuerdo en que la prohibición española representa una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, por lo que se partirá de esta opinión.

42. El Real Decreto 349/1993 prohíbe la comercialización, bajo la denominación «limpiador con lejía», de productos legalmente fabricados en otros Estados miem-

13 — Sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), apartado 5, y de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 11.

14 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Bélgica (C-217/99, Rec. p. 10251), apartado 16.

bros bajo esta denominación, cuando contengan menos de 35 gramos de cloro activo por litro. Como señalé en las conclusiones que presenté en el asunto C-14/00,¹⁵ una prohibición de estas características obliga a los fabricantes establecidos en otros Estados miembros a modificar la composición de sus productos si desean comercializarlos en España bajo la denominación de «limpiador con lejía». De esa forma, el régimen de que se trata restringe el acceso al mercado español de las mercancías fabricadas legalmente en otro Estado miembro y, por tanto, obstaculiza su libre circulación en la Comunidad.¹⁶

43. En el presente asunto no se reserva la denominación «limpiador con lejía» a los productos españoles, sino que pueden utilizarla todos los productos que contengan como mínimo 35 gramos de cloro activo por litro. Según los datos presentados por la Comisión, en otros Estados miembros se comercializan productos similares, si bien con un contenido en cloro menor; únicamente en Bélgica la concentración es tan alta como en España. Las autoridades españolas apuntan que los productos que fueron objeto de los expedientes sancionadores poseían un contenido en cloro activo claramente menor, en particular de 9 y 10,4 gramos por litro. Por consiguiente, el régimen español beneficia al producto típico nacional y, en la misma medida,

perjudica al producto fabricado legalmente en otro Estado miembro bajo la denominación de «limpiador con lejía». Tal proceder constituye, según la citada jurisprudencia, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.¹⁷

44. El Gobierno español alega que los productos considerados pueden ser comercializados bajo la denominación «limpiador con lejía» cuando reúnen los tres requisitos establecidos en la nota del Instituto Nacional de Consumo. De este modo, no se impide con carácter general su acceso al mercado español. La interpretación que dicho Instituto hace de la cláusula de reconocimiento mutuo no es contraria al tenor del artículo 17 del Real Decreto 349/1993 y, por consiguiente, tampoco a las normas comunitarias relativas a la libre circulación de mercancías.

45. No puede aceptarse este argumento. El cumplimiento de los requisitos exigidos o la presentación de las pruebas necesarias constituye una exigencia suplementaria para los productos extranjeros que obstaculiza la libre circulación de productos con lejía. Si las autoridades españolas interpretan la cláusula de reconocimiento mutuo en este sentido, la vacían completamente de contenido.

15 — Conclusiones presentadas el 6 de diciembre de 2001 en el asunto Comisión/Italia (C-14/00, sentencia de 16 de enero de 2003, Rec. p. I-513 y ss., especialmente p. I-515), puntos 33 y 36.

16 — Véanse asimismo, al respecto, las sentencias de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia (193/80, Rec. p. 3019), apartado 26, y de 22 de septiembre de 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907), apartado 12.

17 — Véase la sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 16 *supra*, apartado 20.

46. El Gobierno español alega, además, que los productos podrían comercializarse en España bajo la denominación «contiene blanqueantes a base de cloro». Respecto a esta posibilidad, debe señalarse que la utilización de esta denominación puede implicar una connotación negativa para el consumidor. Cuando el consumidor ve un producto con esta inscripción, puede creer fácilmente que no está adquiriendo un medio de desinfección tradicional, puesto que en éstos se halla normalmente la inscripción «lejía». De este modo, existe la posibilidad de que el consumidor considere que este producto es de menor calidad o lo valore en menor medida que a los productos con lejía. Por consiguiente, la posibilidad de denominar de forma diferente los productos no supone que la prohibición impugnada no restrinja la libre circulación de mercancías.

47. Como conclusión parcial debe declararse que la normativa española controvertida crea un obstáculo a la libre circulación de mercancías.

2. Justificación de la restricción a la libre circulación de mercancías

48. Para justificar la normativa en cuestión, el Gobierno español alega, en primera

línea, razones de protección de la salud o, en caso de que el Tribunal de Justicia no comparta esta opinión, exigencias basadas en la protección de los consumidores.

3. Justificación por razones de protección de la salud

49. La protección de la salud está reconocida tanto en el artículo 30 CE como entre las exigencias imperativas como posible justificación de una medida de efecto equivalente. Para que una medida esté justificada por razones de protección de la salud debe responder al principio de proporcionalidad, es decir, debe ser adecuada, necesaria y proporcionada.

50. La normativa española es, sin duda, adecuada para proteger la salud de la población española. Mediante la prohibición, los consumidores únicamente pueden adquirir productos con un contenido en cloro activo relativamente alto, que tienen un efecto desinfectante muy fuerte. Con ello, la probabilidad de que al utilizar este producto se elimine el mayor número posible de gérmenes es más alta.

51. Sin embargo, para que la normativa impugnada sea conforme al Derecho comu-

nitario no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el fin perseguido. De las alegaciones de la Comisión se desprende que en otros Estados miembros no existe una prohibición comparable. En estos Estados se comercializan productos con un contenido en cloro activo claramente menor. A favor de la necesidad de la medida podría alegarse que en España suelen darse temperaturas más altas que en otros países. Por ello, la posibilidad de multiplicación de microorganismos es alta y, para combatir los riesgos que ello conlleva, la desinfección constituye una medida necesaria para proteger la salud pública.

52. En este contexto, debe subrayarse que los limpiadores con lejía así descritos se utilizan para la limpieza del hogar y no para la desinfección de instrumentos médicos, hospitales u otros lugares públicos. Tampoco se utilizan para desinfectar el agua de bebida ni fruta y verdura. Las partes son unánimes al respecto. Este hecho es relevante, pues las propiedades de desinfección que debe tener un producto se determinan en función de su utilización. Por tanto, en el presente caso no puede exigirse una fuerza de desinfección tan alta a los productos como en el caso de que fueran a utilizarse, por ejemplo, para desinfectar el agua de bebida.

53. La Comisión señala que en España no desaparecería el consumo de productos con lejía nacionales como consecuencia de la comercialización de productos de otros

Estados miembros. Los consumidores siguen siendo libres de elegir un producto español si desean obtener un efecto desinfectante especialmente fuerte. Debe aceptarse este argumento. El Tribunal de Justicia parte, en reiterada jurisprudencia,¹⁸ de un consumidor razonablemente atento y perspicaz del que cabe esperar que tomará su decisión de compra conscientemente.

54. Ambas partes presentan distintos estudios relativos al efecto del cloro activo y que determinan a partir de qué nivel tiene efectos desinfectantes. De dichos estudios se desprende que la concentración necesaria está determinada por varios factores como, por ejemplo, el tipo de microorganismos que deben eliminarse. De estos estudios se desprende que se produce una desinfección efectiva ya a partir de un contenido en cloro activo muy inferior a los 35 gramos por litro. Se ha citado también, en este contexto, una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Madrid, de 11 de diciembre de 2000,¹⁹ en la que señala que a partir de una concentración de cloro activo de 10 gramos por litro se obtiene un nivel de desinfección similar al de las lejías puras. Las propias disposiciones técnico-sanitarias españolas preveían, hasta que fueron modificadas mediante el Real Decreto 349/1993, que podía utilizarse la denominación «lejía» a partir de un contenido en cloro activo de 20 gramos por litro. La concentración exigida

18 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de enero de 2000, Estée Lauder (C-220/98, Rec. p. I-117), apartado 30.

19 — Escrito de contestación a la demanda, anexo 6.

por la normativa española vigente es, por consiguiente, considerablemente más alta de lo necesario.

de los consumidores, ya que la problemática se plantea a ese respecto en términos similares. Por tanto, debe afirmarse que la prohibición absoluta de comercialización no puede justificarse por razones de protección de la salud.

55. Las medidas nacionales que tienen o pueden tener un efecto restrictivo sobre la importación de productos sólo son compatibles con el Tratado si son necesarias para los fines de una protección eficaz de la salud y la vida de las personas. Por consiguiente, una normativa o práctica nacional vulnera el artículo 30 CE cuando la salud y la vida de las personas puedan ser protegidas de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas del comercio intracomunitario.²⁰

4. Justificación por razones de protección de los consumidores

56. Puesto que los limpiadores con lejía se fabrican y se comercializan legalmente en otros Estados miembros, no puede partirse del hecho de que representan un peligro para la salud de la población española. Las circunstancias especiales existentes en España y en virtud de las cuales puede ser necesario utilizar productos con una fuerza desinfectante especial pueden tenerse en cuenta adoptando medidas menos restrictivas del comercio intracomunitario que una prohibición absoluta de comercialización, como, por ejemplo, un etiquetado adecuado de los productos. Esta posibilidad se tratará más concretamente al examinar la justificación por razones de protección

57. Como señalé en las conclusiones que presenté en el asunto C-14/00, en los ámbitos en los que no existe un régimen comunitario es jurisprudencia reiterada²¹ que los obstáculos al comercio intracomunitario que resulten de disparidades entre normas nacionales deben aceptarse en la medida en que tales normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los importados y necesarias para cumplir exigencias imperativas relativas, en particular, a la protección de los consumidores. Pero, para que puedan admitirse, es preciso que estas normas sean proporcionadas al objetivo perseguido y que este objetivo no pueda lograrse aplicando medidas que restrinjan en menor medida los intercambios intracomunitarios.²²

20 — Véanse, al respecto, las sentencias de 7 de marzo de 1989, Schumacher (215/87, Rec. p. 617), apartado 18, y de 10 de noviembre de 1994, Ortscheit (C-320/93, Rec. p. I-5243), apartados 16 y 17.

21 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 26 de noviembre de 1996, Graffione (C-313/94, Rec. p. I-6039), apartado 17.

22 — Véanse las conclusiones presentadas en el asunto C-14/00 (citadas en la nota 15 *supra*), punto 39.

58. La normativa española es aplicable indistintamente a los productos nacionales y extranjeros. De este modo, se cumple el primer requisito.

59. El Gobierno español considera que la prohibición impugnada está justificada por razones de protección de los consumidores. Afirma que España es el Estado miembro de la Comunidad Europea con el mayor consumo *per cápita* de cloro. El consumidor español sólo conoce tradicionalmente productos con lejía con un alto contenido en cloro activo y espera lo mismo de los productos importados. Si éstos se comercializan en España, existe el riesgo de que el consumidor confunda los productos y no obtenga, por consiguiente, los efectos desinfectantes que espera y desea. Ello puede tener consecuencias negativas para el consumidor.

60. El Tribunal de Justicia ha reconocido la protección de los consumidores como una exigencia imperativa,²³ que permite, en principio, justificar medidas restrictivas de la libre circulación de mercancías. Por consiguiente, también se cumple el segundo requisito.

61. A continuación debe examinarse si la medida es proporcionada al objetivo perseguido. La Comisión opina que no puede exigirse que un producto formado por varios componentes tenga las mismas propiedades que uno de estos componentes. Además, la protección de los consumidores puede lograrse mediante medidas menos restrictivas del comercio intracomunitario. Según reiterada jurisprudencia, a falta de armonización comunitaria, las medidas necesarias para garantizar las denominaciones correctas de los productos, que eviten toda confusión en la mente del consumidor y garanticen la lealtad de las transacciones comerciales, son compatibles con los artículos 28 y siguientes del Tratado.²⁴

62. La prohibición de comercialización de «limpiadores con lejía» con esta denominación puede proteger al consumidor español de toda confusión. Mediante la prohibición se garantiza que se ofrezcan a la venta exclusivamente productos con lejía con un contenido mínimo en cloro activo de 35 gramos por litro y, por consiguiente, respondan a las costumbres y expectativas del consumidor español.

63. Por tanto, habrá que examinar si la prohibición también es necesaria para alcanzar el objetivo perseguido. La Comi-

23 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de julio de 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923), apartado 15.

24 — Sentencias de 26 de octubre de 1995, Comisión/Alemania (C-51/94, Rec. p. I-3599), apartado 31; de 23 de febrero de 1988, Comisión/Francia (216/84, Rec. p. 793), apartado 11, y de 11 de mayo de 1989, Comisión/Alemania (76/86, Rec. p. 1021), apartado 17.

sión considera que la prohibición no es necesaria y propone, por ejemplo, que se exija la colocación de una etiqueta adecuada, que contenga información sobre la naturaleza y las características fundamentales del producto. El Tribunal de Justicia ha reconocido en su jurisprudencia que un etiquetado adecuado referente a la índole y a las características del producto vendido constituye, en principio, un medio menos severo.²⁵ El Gobierno español opina que esta solución no puede garantizar la protección de los consumidores en la misma medida, pues el consumidor no puede entender y valorar realmente la información contenida en la etiqueta. Además, alega que para determinar la fuerza desinfectante del producto son necesarios análisis científicos que el consumidor no puede llevar a cabo por sí mismo.

64. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente en sentencias anteriores que el hecho de que los consumidores en un Estado miembro tengan una idea concreta de la composición de un producto no puede justificar restricciones de la libre circulación de mercancías.²⁶ Además, ha señalado que es incompatible con el artículo 28 CE y los objetivos del mercado común el hecho de que un Estado miembro prohíba la utilización de una denominación determinada para productos importados de la misma clase que son fabricados y comer-

cializados legalmente en otro Estado miembro. El Estado miembro de importación no debe obstaculizar la importación y comercialización de tales productos bajo dicha denominación genérica, siempre que esté asegurada la información al consumidor.²⁷

65. Como señalé en las conclusiones que presenté en el asunto C-14/00,²⁸ en una abundante jurisprudencia relativa al empleo de denominaciones comerciales de alimentos, el Tribunal de Justicia siempre ha tomado como referencia a un consumidor razonablemente atento y perspicaz, a quien puede exigirse que se informe por sí mismo y también cabe esperar que lo haga.²⁹ Así, conforme a la jurisprudencia, hay que suponer que los consumidores, cuya decisión de adquirir un producto está determinada por la composición de éste, leen previamente la lista de ingredientes. El Tribunal de Justicia ha reconocido que en algunos casos los consumidores pueden ser inducidos a error.³⁰ En esa medida, las objeciones formuladas por el Gobierno español están, en principio, justificadas. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia, este riesgo es mínimo y, por tanto, no puede justificar el obstáculo a la libre circulación de mercancías.³¹ No veo razón alguna para apartarse en el presente asunto de esta jurisprudencia consolidada.

25 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de octubre de 1998, Comisión/Francia (C-184/96, Rec. p. I-6197), apartado 22.

26 — Véanse, en este contexto, las sentencias Comisión/Italia, citada en la nota 16 *supra*, apartado 23; de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania (178/84, Rec. p. 1227), apartado 26, y de 26 de octubre de 1995, Comisión/Alemania, citada en la nota 24 *supra*, apartado 32.

27 — Sentencia de 11 de octubre de 1990, Comisión/Italia (C-210/89, Rec. p. I-3697), apartado 13.

28 — Véanse las conclusiones presentadas en el asunto C-14/00, citadas en la nota 15 *supra*, punto 50.

29 — Sentencia de 12 de octubre de 2000, Ruwet (C-3/99, Rec. p. I-8749), apartado 53.

30 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 24 *supra*, apartado 34.

31 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 24 *supra*, apartado 34.

66. El Gobierno español alega que la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia en materia de etiquetado no es aplicable en el presente asunto. La jurisprudencia se desarrolló en el ámbito de alimentos y cosméticos y no es trasladable a los limpiadores como la lejía, puesto que el consumidor no puede valorar las propiedades de desinfección del producto al leer la etiqueta. No puede aceptarse esta postura.

fabricantes deben respetar si quieren importar limpiadores con lejía a España. El artículo 7 de la Directiva establece las indicaciones que todo envase debe ostentar de manera legible e indeleble. El artículo 7, letra c), exige que se indique el nombre químico de la o de las sustancias presentes, según las condiciones que se citan en la misma disposición. Debe suponerse que el nivel de seguridad establecido por la Directiva es suficiente para responder a las razones de protección de los consumidores alegadas por el Gobierno español.

67. Como señala acertadamente la Comisión, no puede afirmarse con carácter general que los productos de limpieza tengan etiquetas más incomprensibles que los alimentos o los cosméticos. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia parte de un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz.³² No existe ninguna razón para suponer que un consumidor únicamente es capaz de descifrar la etiqueta de un alimento o de un cosmético, y no la de un limpiador. Por consiguiente, la jurisprudencia relativa al etiquetado sí es aplicable en el presente asunto.

68. También apoya esta afirmación el hecho de que la Directiva 88/379 prevea la existencia de normas relativas al etiquetado de preparados peligrosos que los

69. También debe desestimarse el argumento del Gobierno español según el cual los productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» vulneran la Directiva 84/450 sobre publicidad engañosa. Las etiquetas colocadas en estos productos no engañan al consumidor sobre las auténticas propiedades del producto, puesto que estos productos incluyen la denominación «gel con lejía» o «spray con lejía». La palabra «con» muestra claramente al consumidor que está comprando un producto compuesto, entre otras sustancias, por lejía, y no exclusivamente por lejía. Además, los productos que fueron objeto de las decisiones administrativas también contienen información sobre su composición. No se oculta al comprador la verdadera naturaleza del producto. Por consiguiente, no existe publicidad engañosa en el sentido de la Directiva 84/450.

32 — Sentencias Mars, citada en la nota 23 *supra*, apartado 24, y Estée Lauder, citada en la nota 18 *supra*, apartado 30.

70. Es preciso concluir, por tanto, que la prohibición de venta de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» es desproporcionada, porque no constituye el medio menos severo para garantizar la protección del consumidor español de la confusión con productos con lejía españoles. El requisito de un etiquetado adecuado del producto restringe en menor medida la libre circulación de mercancías. Por ello, la normativa española es desproporcionada y, consiguientemente, no permite justificar la comprobada restricción de la libre circulación de mercancías. En consecuencia, debe estimarse el recurso de la Comisión.

VII. Costas

71. Conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Puesto que procede desestimar las alegaciones del Reino de España y la Comisión así lo ha solicitado, el Reino de España debe ser condenado al pago de las costas.

VIII. Conclusión

72. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo que se dirima el presente litigio en los siguiente términos:

- 1) Se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros bajo la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar, cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro.
- 2) Se condena en costas al Reino de España.