CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 4 de julio de 2002 [1]

I. Introducción

1. Los asuntos acumulados objeto de las presentes conclusiones se refieren a la cuestión de si una normativa nacional que prohíbe con carácter general las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios, salvo que se haya concedido una autorización previa, es compatible con las disposiciones de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (en lo sucesivo, «Directiva 79/112»), [2] así como con los artículos 28 CE y 30 CE sobre la libre circulación de mercancías. El Tribunal de Justicia deberá pronunciarse, en especial, sobre las disposiciones de la Directiva 79/112 que prohíben las indicaciones relativas a las enfermedades y las que inducen a error (artículo 2), y sobre la facultad de los Estados miembros de prohibir la comercialización de productos alimenticios conformes con la Directiva mediante la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas sobre etiquetado (artículo 15).

2. El asunto C-221/00 tiene por objeto un recurso interpuesto por la Comisión contra la República de Austria con arreglo al artículo 226 CE. La Comisión recibió diversas denuncias según las cuales determinados productos alimenticios que se fabricaban y comercializaban legalmente en otros Estados miembros no podían comercializarse en Austria porque la Administración no había autorizado las indicaciones relativas a la salud que los acompañaban. Se trataba, por ejemplo, de las indicaciones: «para una alimentación equilibrada en colesterol», en el etiquetado de unas cápsulas de aceite de salmón, «ayuda a mantener la flora intestinal y las células sanas», en el etiquetado de pan, y «fibras dietéticas y laxantes en caso de estreñimiento de origen alimentario,» en el etiquetado de linaza.

3. Después de que la Comisión interpusiera su recurso, varios órganos jurisdiccionales austriacos plantearon ante el Tribunal de Justicia cuestiones prejuiciales sobre la compatibilidad de la misma normativa nacional con el Derecho comunitario. En los procedimientos principales se trata, entre otras, de las indicaciones: «un buen nombre para un deleite sano», en el etiquetado de un paté (asunto C-421/00), y «para la protección de la membrana celular

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162. Esta Directiva ha sido modificada en sucesivas ocasiones. El 20 de marzo de 2000, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron un texto codificado (Directiva 2000/13/CE, DO L 109, p. 29; en lo sucesivo, «Directiva 2000/13»).

contra los radicales libres», «importante para el funcionamiento de muchas enzimas», «importante como elemento constitutivo de huesos y dientes» y «regulación del balance hídrico (función de la vejiga)», en el prospecto de unas cápsulas de pepitas de calabaza (asunto C-16/01).

4. La disposición austriaca por la que se prohíben las indicaciones relativas a la salud, salvo autorización, no sólo se aplica a los productos alimenticios, sino también a los cosméticos. Sobre este tema el Tribunal de Justicia ya se pronunció, en 1999, en la sentencia Unilever. [3]

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

5. 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 establece que el artículo 28 CE no será obstáculo para las prohibiciones o las restricciones a la importación o al tránsito justificadas, entre otras, por razones de protección de la salud y vida de las personas. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

6. La Directiva 79/112 tiene por objetivo, como se deduce de sus considerandos, aproximar las disposiciones de los Estados miembros en materia de etiquetado para facilitar, de este modo, la libre circulación de los productos alimenticios. Con este fin establece una serie de disposiciones de carácter general y horizontal aplicables a todos los productos alimenticios que se comercializan.

7. El artículo 2 de la Directiva 79/112 (actualmente artículo 2 de la Directiva 2000/13), en el que se establecen los principios en los que debe basarse toda normativa legal en el ámbito del etiquetado y de la publicidad, tiene el siguiente tenor:

«1. El etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán:

a) ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente:

i) sobre las características del producto alimenticio y, en particular,

3 — Sentencia de 28 de enero de 1999 (C-77/97, Rec. p. I-431). Véase, sobre la normativa relativa a los cosméticos, el asunto Linhart, en el que presenté mis conclusiones el 7 de marzo de 2002 (C-99/01, sentencia de 24 de octubre de 2002, Rec. p. I-9375, p. I-9377).

sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia, y modo de fabricación o de obtención,

ii) atribuyendo al producto alimenticio efectos o propiedades que no posea,

iii) sugiriéndole que el producto alimenticio posee características particulares, cuando todos los productos similares posean estas mismas características;

b) sin perjuicio de las disposiciones comunitarias aplicables a las aguas minerales naturales y a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial, atribuir a un producto alimenticio propiedades de prevención, tratamiento y curación de una enfermedad humana, ni mencionar dichas propiedades.

2. El Consejo, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 95 del Tratado, establecerá una lista no exhaustiva de las declaraciones, en el sentido del apartado 1, cuyo uso deba prohibirse o limitarse en todo caso. [4]

3. Las prohibiciones o limitaciones previstas en los apartados 1 y 2 se aplicarán igualmente:

a) a la presentación de los productos alimenticios y, en especial, a la forma o el aspecto que se les dé a éstos o a su envase, al material usado para éste, a la forma en que estén dispuestos así como al entorno en el que estén expuestos;

b) a la publicidad.»

8. El artículo 15 de la Directiva 79/112 (actualmente artículo 18 de la Directiva 2000/13) establece:

«1. Los Estados miembros no podrán prohibir el comercio de los productos alimen-

4 — Para completar señalo que la Comisión ya había presentado en 1981, con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Directiva 79/112, una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la armonización de las indicaciones que inducen a error prohibidas (DO L 1981, C 198, p. 4). La finalidad de la propuesta de Directiva era la elaboración de una lista no exhaustiva de indicaciones con las características, efectos y particularidades mencionados en el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva 79/112. Sin embargo, esta propuesta se retiró en 1985.

ticios que se ajusten a la presente Directiva mediante la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas que regulen el etiquetado y la presentación de ciertos productos alimenticios o de los productos alimenticios en general.

2. El apartado 1 no será aplicable a las disposiciones nacionales no armonizadas justificadas por razones de:

— protección de la salud pública,

— represión del fraude, a condición de que dichas disposiciones no puedan obstaculizar la aplicación de las definiciones y normas previstas por la presente Directiva,

— protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de represión de la competencia desleal.»

9. Con arreglo al artículo 4 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 engañosa (en lo sucesivo, «Directiva 84/450»),[5] «los Estados miembros velarán por que existan los medios adecuados y eficaces para controlar la publicidad engañosa en interés de los consumidores, así como de los competidores y del público en general». El artículo 7 establece que la Directiva 84/450 no obstaculiza el mantenimiento o la adopción por los Estados miembros de disposiciones tendentes a asegurar una protección más amplia de las personas citadas anteriormente.

B. *Derecho nacional*

10. La Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen, de 23 de enero de 1975 (Lebensmittelgesetz 1975)[6] (Ley federal relativa a la comercialización de productos alimenticios, productos destinados al consumo humano, aditivos, productos cosméticos y artículos de uso corriente; en lo sucesivo, «LMG»), establece, entre otras, disposiciones en materia de indicaciones.

11. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la LMG, se prohíbe, en la comercialización de productos alimenticios, productos destinados al consumo humano y aditivos:

5 — DO L 250, p. 17 (EE 15/05, p. 55), en su versión modificada por la Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997, mediante la cual también se incluye la publicidad comparativa en su ámbito de aplicación (DO L 290, p. 18).

6 — BGBl. 86.

«a) referirse a la prevención, alivio o curación de enfermedades o síntomas de enfermedades, o a efectos fisiológicos o farmacológicos, especialmente a efectos rejuvenecedores, antienvejecimiento, adelgazantes o beneficiosos para la salud, o dar la impresión de que se producen tales efectos;

b) hacer referencia a historiales clínicos de enfermos, recomendaciones médicas o dictámenes;

c) utilizar representaciones gráficas o esquemáticas, relacionadas con la salud, de órganos del cuerpo humano, imágenes de profesionales sanitarios o de centros sanitarios u otras imágenes referidas a actividades sanitarias.»

12. Con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la LMG, el Ministro autorizará mediante resolución, a solicitud del interesado, las indicaciones relativas a la salud para determinados productos alimenticios y productos destinados al consumo humano, siempre que sean compatibles con la protección del consumidor contra las indicaciones que inducen a error.

13. En virtud del artículo 74, apartado 1, de la LMG, quien —entre otros supuestos— etiquete incorrectamente productos alimenticios o comercialice productos alimenticios incorrectamente etiquetados, comete una infracción administrativa («Verwaltungsübertretung»).

Hechos y procedimiento

A. *El procedimiento por incumplimiento (C-221/00)*

14. En el procedimiento por incumplimiento la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

«1. Declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112, así como del artículo 28 CE (anteriormente artículo 30 del Tratado), al interpretar y aplicar el artículo 9, apartado 1, de la Lebensmittelgesetz (LMG) en el sentido de que se prohíben con carácter absoluto y general las indicaciones relativas a la salud en los alimentos de consumo corriente, y al someter la admisibilidad de las indicaciones rela-

tivas a la salud a un procedimiento de autorización previa (artículo 9, apartado 3, de la LMG).

2. Condene en costas a la parte demandada.»

15. La República de Austria solicita que se desestime el recurso y se condene en costas a la Comisión.

16. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia se admitió la intervención como coadyuvante del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones de la República de Austria. La vista se celebró el 2 de mayo de 2002.

B. *Los procedimientos prejudiciales (asuntos C-421/00, C-426/00 y C-16/01)*

17. En el procedimiento principal del asunto C-421/00, se atribuye a la Sra. R. Sterbenz la responsabilidad por la comercialización de los productos alimenticios «Tartex veget. Pastete Champignon» y «Tartex veget. Pastete Kräuter», [7] a pesar de que dichos productos, debido a la indicación relativa a la salud «ein guter Name für gesunden Genuss» («un buen nombre para un deleite sano»), estaban incorrectamente etiquetados, y está prohibido referirse, en la comercialización de productos alimenticios, productos destinados al consumo humano o aditivos, a la prevención, alivio o curación de enfermedades o síntomas de enfermedades, o a efectos fisiológicos o farmacológicos, o dar la impresión de que se producen tales efectos. De este modo infringió lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, letra a), de la LMG y se le impuso, con arreglo al artículo 74, apartado 1, de la LMG, entre otros, una multa.

18. Contra dicha resolución sancionadora, la Sra. Sterbenz interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Unabhängiger Verwaltungssenat Kärnten. La inculpada solicitó que se suspendiera el procedimiento contencioso-administrativo en materia sancionadora remitiéndose, en especial, al recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra la República de Austria, asunto C-221/00, pendiente ante el Tribunal de Justicia, y al carácter prejudicial de la decisión del Tribunal de Justicia para la resolución del recurso contencioso-administrativo. Con arreglo a lo dispuesto en la Verwaltungsstrafgesetz 1991 (Ley en materia de sanciones administrativas de 1991; en lo sucesivo «VStG»), la petición de decisión prejudicial es el único medio adecuado para interrumpir el transcurso del plazo de adopción de una decisión en el sentido del artículo 51, apartado 7, de la VStG. [8] Por este motivo, el Unabhängiger

7 — Se trata de una pasta o paté que se puede untar sobre el pan compuesta de champiñones y de hierbas aromáticas respectivamente.

8 — El artículo 51, apartado 7, de la VStG establece: «Cuando en un procedimiento, en el que sólo el inculpado tenga derecho a interponer un recurso, hayan transcurrido quince meses desde la interposición del recurso contra la resolución sancionadora, dicha resolución quedará sin efecto por ministerio de la ley; el procedimiento deberá sobreseerse. A efectos del cálculo de dicho plazo, no se computarán los períodos transcurridos mientras esté pendiente un procedimiento ante el Tribunal Constitucional o ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

Verwaltungssenat planteó la siguiente cuestión prejudicial mediante resolución de 8 de noviembre de 2000:

«El artículo 28 CE (anteriormente artículo 30 del Tratado CE), en la versión del Tratado de Amsterdam, y los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final (DO 1979, L 33; EE 13/09), en la versión actualmente vigente, ¿deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prohíbe, salvo autorización especial, cualquier indicación relativa a la salud en el etiquetado y la presentación de productos alimenticios, productos destinados al consumo humano y aditivos de consumo corriente [artículo 9, apartado 1, letras a), b) y c), y apartado 3, de la Lebensmittelgesetz de 1975, BGBl. nº 1975/86, en la versión actualmente vigente]?»

19. En el procedimiento principal del asunto C-426/00, el Magistrat der Stadt Wien impuso una multa al Sr. P.D. Haug por infringir la legislación sobre productos alimenticios. Mediante resolución de remisión de 15 de noviembre de 2000, en la que, además, no se exponen los hechos del procedimiento principal, el Unabhängiger Verwaltungssenat Wien solicitó al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Constituye el artículo 9 de la LMG una adaptación consecuente del Derecho interno al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa al etiquetado?

2) ¿Contiene el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa al etiquetado una regulación exhaustiva en materia de etiquetado ilícito, o constituye la citada disposición una norma mínima que puede ampliarse mediante eventuales disposiciones nacionales?

3) ¿Debe entenderse el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa al etiquetado en el sentido de que sólo cabe admitir restricciones en materia de etiquetado (como el artículo 9, apartado 1, de la LMG respecto a las indicaciones relativas a la salud) cuando una prohibición resulte absolutamente necesaria para evitar que se induzca a error a los consumidores?

4) ¿Puede interpretarse el artículo 9, apartado 1, de la LMG de manera conforme con la Directiva y cabe entender la restricción que prevé de tal modo

que sea conforme con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa al etiquetado? Esto sería posible en la medida en que la intención de inducir a error no venga exigida por todo el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa al etiquetado, sino que esto constituye un segundo requisito de ilegalidad de un etiquetado.»

20. Finalmente, en el procedimiento principal del asunto C-16/01, el Unabhängiger Verwaltungssenat Wien declaró, mediante resolución de 12 de octubre de 1999, que el Sr. P.D. Haug era responsable, en su calidad de administrador con poder de representación de Renatura Naturheilmittel Ges.m.b.H., de que esta empresa entregara a DM-Zentrale en Enns y, por tanto, comercializara el producto «Renatura Kürbiskernkapseln mit Vitamin E Blase und Prostata», importado de Renatura Naturheilmittel Ges.m.b.H. en Alemania. Dicho producto destinado al consumo humano estaba incorrectamente etiquetado con arreglo a la LMG en la medida en que el prospecto que lo acompañaba contenía las siguientes indicaciones relativas a la salud que infringían las disposiciones del artículo 9, apartado 1, de la LMG: «para la protección de la membrana celular contra los radicales libres», «importante para el funcionamiento de muchas enzimas», «importante como elemento constitutivo de huesos y dientes» y «regulación del balance hídrico (función de la vejiga)».

Se facilitaron dichas indicaciones en el siguiente contexto: «Las pepitas de la calabaza oleaginosa de Estiria son ideales para reforzar el valor nutritivo de la alimentación diaria, ya que contienen:

— una gran cantidad de ácido linoleico, importante como componente de las membranas celulares;

— tocoferol y caroteno, importantes para la protección de la membrana celular contra los radicales libres;

— los oligoelementos hierro, cobre, manganeso, zinc y selenio, importantes para el funcionamiento de numerosas enzimas;

— los minerales calcio, magnesio y fosfato, importantes como componentes de los huesos y dientes;

— mucho potasio, importante para la regulación del balance hídrico (funcionamiento de la vejiga).

Las cápsulas de pepitas de calabaza de Renatura no sólo contienen las valiosas sustancias nutritivas de las pepitas de la calabaza oleaginosa de Estiria, sino que están enriquecidas adicionalmente con vitamina E. Por ello, son especialmente aconsejables como complemento nutritivo diario».

21. El Verwaltungsgerichtshof ha interpretado el artículo 9, apartado 1, de la LMG, en su jurisprudencia hasta la fecha, en el sentido de que dicha disposición no efectúa ninguna distinción entre las indicaciones relativas a la salud y las relativas a las enfermedades, sino que prohíbe en general todas las indicaciones que se refieren a la salud. Para responder a la cuestión de cuándo se trata de indicaciones relativas a la salud, el Verwaltungsgerichtshof se basa en la apreciación de los destinatarios de la

información. Con arreglo a dicha jurisprudencia, lo determinante es si un consumidor medio, al leer superficialmente la indicación, puede tener la impresión de que el consumo del producto alimenticio así etiquetado puede influir positivamente en la salud (por lo menos, en el sentido de que contribuye a mantener la salud). [9] Además, el Verwaltungsgerichtshof ha sostenido hasta la fecha que el artículo 9, apartado 1, de la LMG, con su prohibición general de las indicaciones relativas a la salud, no se opone al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. [10]

22. También las indicaciones por las que se inculpa al recurrente P.D. Haug están incluidas en las indicaciones relativas a la salud prohibidas. Éste duda de la validez de la normativa nacional existente y alega, en su recurso contencioso-administrativo ante el Verwaltungsgerichtshof, que las indicaciones que el Unabhängiger Verwaltungssenat califica de indicaciones relativas a la salud, prohibidas por la LMG, no son contrarias al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. Considera que no se trata de indicaciones relativas a las enfermedades que están prohibidas, sino de indicaciones relativas a la salud que están permitidas, no inducen a error y, por tanto, no pueden someterse al procedimiento de autorización previsto en el artículo 9, apartado 3, de la LMG.

9 — El órgano jurisdiccional remitente cita como ejemplos de menciones que se consideran indicaciones relativas a la salud prohibidas: «la alternativa sana», «sólo unas 105 kcal/100 g; me mantengo en forma y no engordo», «Linusit Gold sirve como fibra dietética y laxante en caso de estreñimiento de origen alimentario», «para reforzar el funcionamiento de la vejiga».

10 — Es digno de señalar que el juez remitente no comparte la postura, que se tratará más adelante en estas conclusiones, expuesta en el escrito de contestación del Gobierno austriaco en el asunto C-221/00, en el sentido de que el artículo 9, apartado 1, de la LMG tiene un alcance más amplio que el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112.

23. En consecuencia, el Verwaltungsgerichtshof solicitó al Tribunal de Justicia, mediante resolución de 18 de diciembre de 2000, con arreglo al artículo 234 CE, que se pronuncie sobre las siguientes cuestiones:

«1) El artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112/CEE [...], según el cual el etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán, sin perjuicio de las disposiciones comunitarias aplicables a las aguas minerales naturales y a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial, atribuir a un producto alimenticio propiedades de prevención, tratamiento y curación de una enfermedad humana, ni mencionar dichas propiedades, ¿se opone a una disposición nacional que prohíbe, en la comercialización de productos alimenticios,

a) referirse a efectos fisiológicos o farmacológicos, en especial, a efectos rejuvenecedores, antienvejecimiento, adelgazantes o beneficiosos para la salud, o dar la impresión de que se producen tales efectos;

b) hacer referencia a historiales clínicos de enfermos, recomendaciones médicas o dictámenes;

c) utilizar representaciones gráficas o esquemáticas, relacionadas con la salud, de órganos del cuerpo humano, imágenes de profesionales sanitarios o de centros sanitarios u otras imágenes referidas a actividades sanitarias?

2) ¿Se oponen la Directiva relativa al etiquetado, o los artículos 28 CE y 30 CE, a una disposición nacional que únicamente permite utilizar indicaciones relativas a la salud, en el sentido de la primera cuestión, previa autorización por parte del Ministro competente, siendo un requisito de dicha autorización que las indicaciones relativas a la salud sean compatibles con la protección de los consumidores contra la información que induce a error?»

24. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia se acumularon los asuntos C-421/00, C-426/00 y C-16/01. [11] La Sra. Sterbenz (en el asunto C-421/00), el Gobierno austriaco y la Comisión presentaron observaciones escritas. En los asuntos prejudiciales no se celebró ninguna vista.

11 — Actualmente, cabe señalar que se han suspendido otros procedimientos prejudiciales en los que jueces austriacos habían formulado cuestiones similares (asuntos C-66/01, C-74/01, C-339/01, C-343/01 y C-357/01).

IV. Motivos y principales alegaciones de las partes

A. *El procedimiento por incumplimiento (C-221/00)*

25. La Comisión distingue, en su recurso, entre la prohibición de las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios (artículo 9, apartado 1, de la LMG) y el requisito de la autorización previa para las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios (artículo 9, apartado 3, de la LMG).

26. Señala que la prohibición de las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios no es conforme con el artículo 2, apartado 1, letra b), ni con el artículo 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112. El artículo 2, apartado 1, letra b), de dicha Directiva sólo permite a los Estados miembros prohibir las indicaciones relativas a las enfermedades. Una prohibición de las indicaciones relativas a la salud va más allá del alcance de dicha disposición y debe apreciarse, por tanto, a la luz del artículo 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112. El artículo 15, apartado 2, establece una enumeración exhaustiva de las razones que pueden justificar la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas que prohíban la comercialización de productos alimenticios que se ajustan a la Directiva. [12] La protección de los consumidores alegada por el Gobierno austriaco no

12 — Sentencia de 12 de diciembre de 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695), apartado 15.

justifica, en opinión de la Comisión, una prohibición general de las indicaciones relativas a la salud, porque también están comprendidas en esta prohibición las indicaciones veraces que no inducen a error al consumidor medio. [13] En este contexto, la Comisión señala que el Derecho de un Estado miembro no puede servir para fijar hábitos de consumo existentes a fin de garantizar a una industria nacional que los satisface una ventaja adquirida, cuando existen otras normas para proteger a los consumidores contra las indicaciones que inducen a error. [14] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia debe garantizar que no se permita que las disposiciones nacionales relativas a la protección de la salud pública y del consumidor sólo se orienten por las costumbres predominantes en el Estado de que se trate. La Comisión considera que la sentencia Unilever, relativa a la misma normativa austriaca en la medida en que se refiere a los cosméticos, confirma que el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112 no justifica una prohibición general como la del presente asunto. [15]

27. La Comisión examina el requisito de la autorización previa a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías (artículos 28 CE y 30 CE). Considera que el requisito consistente en que, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la LMG, deba solicitarse una autorización, aunque se pueda conceder cuando la información sea cierta y no induzca a error —como alega el Gobierno austriaco—, es un medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 28 CE. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los obstáculos a la libre circulación intracomunitaria derivados de las diferencias entre las normativas nacionales deben aceptarse en la medida en que la normativa de que se trate sea necesaria por razones de interés general, como la protección de los consumidores, siempre que sean proporcionadas al objetivo perseguido y éste no pueda conseguirse mediante medidas que restrinjan menos la libre circulación de mercancías. [16] No obstante, puesto que la Comisión considera que una prohibición general de las indicaciones relativas a la salud no está justificada por la protección del consumidor, llega a la misma conclusión respecto al requisito de la autorización previa vinculado a dicha prohibición. Además, estima que la protección del consumidor puede garantizarse mediante normas que restrinjan menos la libre circulación de mercancías. De este modo, pueden efectuarse inspecciones concretas en el mercado para identificar los productos que contienen indicaciones que pueden inducir a error al consumidor, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Unilever. [17] El Gobierno austriaco, según la Comisión, no indicó por qué el procedimiento consistente en una investigación previa es el método menos gravoso y más adecuado para proteger al consumidor contra las indicaciones que inducen a error. Además, la jurisprudencia con arreglo a la cual la comercialización de los productos alimenticios puede supeditarse a una autorización previa no es aplicable en el presente asunto. [18]

13 — Por analogía con la sentencia de 9 de febrero de 1999, Van der Laan (C-383/97, Rec. p. I-731), apartado 37 y siguientes.

14 — Con remisión a la sentencia de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania, «Reinheitsgebot» (178/84, Rec. p. 1227), apartado 32.

15 — Sentencia Unilever, citada en la nota 3, apartados 33 y 34.

16 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649).

17 — Citada en la nota 3, apartados 34 y 35.

18 — Sentencia de 6 de mayo de 1986, Muller y otros (304/84, Rec. p. 1521) y sentencia Reinheitsgebot, citada en la nota 14.

28. El Gobierno austriaco reconoce que la prohibición de las indicaciones relativas a la salud va más allá del alcance del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. No obstante, señala que esta prohibición está amparada por el artículo 15, apartado 2, de dicha Directiva por motivos relacionados con la protección de la salud pública y de los consumidores. EL Gobierno austriaco indica que las solicitudes de autorización del empleo de indicaciones relativas a la salud se admiten si dichas indicaciones son veraces y conformes con el requisito de la protección del consumidor contra las indicaciones que inducen a error. A su juicio, esto no debe depender de la apreciación subjetiva de un operador económico, sino que debe controlarse con arreglo a un criterio objetivo. Una indicación que induzca a error al atribuir a un producto una característica que no tiene (por ejemplo, «contribuye a su salud»), puede tener efectos negativos en la salud de las personas enfermas, en particular cuando no se sigue un tratamiento efectivo contra las enfermedades y los síntomas porque los enfermos confían en el «efecto» del producto. Las sentencias citadas por la Comisión no convencen al Gobierno austriaco y los ejemplos de indicaciones relativas a la salud [19] enumerados en la demanda no son relevantes en su opinión. En dichos casos las indicaciones ya estaban autorizadas, o estaban comprendidas en las indicaciones médicas del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112, o inducían a error y estaban, en todo caso, prohibidas.

29. Respecto al requisito de la autorización previa del artículo 9, apartado 3, de la LMG, el Gobierno austriaco añade a los anteriores argumentos lo que sigue. Señala que la Directiva 79/112 no contiene una regulación exhaustiva. El artículo 2 establece la prohibición de las indicaciones relativas a las enfermedades y de las que induzcan a error, pero no regula la admisibilidad de las indicaciones o la publicidad que no induzcan a error. Por este motivo, el Gobierno austriaco —contrariamente a la Comisión— considera que, en el presente caso, también debe tenerse en cuenta la Directiva 84/450, en su versión modificada por la Directiva 97/55. El artículo 2 de la Directiva 84/450, que también es aplicable a los productos alimenticios, parte de un concepto amplio de la publicidad desleal. Por tanto, dicha Directiva también contempla la publicidad de un producto cuando el texto del envase puede inducir a error. De los considerandos de la Directiva 84/450, así como de la facultad atribuida por el artículo 7 a los Estados miembros para adoptar medidas que protejan más ampliamente a los consumidores contra la publicidad engañosa, el Gobierno austriaco deduce que el requisito de autorización previa de los productos alimenticios que presentan indicaciones relativas a la salud no es contrario al Derecho comunitario. La finalidad del artículo 9, apartado 3, de la LMG no es proteger al consumidor contra las indicaciones veraces que no pueden inducir a error al consumidor, sino contra las indicaciones que no son ciertas y que, por tanto, pueden confundir al consumidor, y como consecuencia de las cuales efectúa u omite actos que son perjudiciales para su salud. Para el Gobierno austriaco, un sistema de control *«ex post»* de los productos alimenticios que se comercializan no es suficiente para garantizar la necesaria protección de los consumidores, como también han puesto de manifiesto algunas experiencias negativas en los Estados Unidos. En este sentido, también observa que el marco jurídico de la sentencia Unilever, que se refiere a los productos cosméticos, es distinto del contexto jurídico

19 — Citadas en el punto 2 de las presentes conclusiones.

del presente asunto, puesto que los productos alimenticios están destinados al consumo, lo que justifica un mayor nivel de protección. [20]

30. El Gobierno danés indica en su escrito de intervención, entre otros, que el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112 se refiere a todas las indicaciones relativas a la salud en el ámbito del etiquetado de los productos alimenticios. La disposición del artículo 9 de la LMG es, por tanto, conforme con la Directiva y no es preciso efectuar un examen con arreglo al artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112.

B. *Los procedimientos prejudiciales (asuntos acumulados C-421/00, C-426/00 y C-16/01)*

31. El Gobierno austriaco reitera en sus observaciones escritas, en esencia, los argumentos alegados en el asunto C-221/00. También la Comisión parte de la postura adoptada en el asunto C-221/00. Además, ha presentado observaciones específicas respecto a algunas de las cuestiones prejudiciales, que junto con las consideraciones de Sterbenz en el asunto C-421/00 se abordarán a continuación en la apreciación del fondo del asunto.

20 — Citada en la nota 3.

V. Apreciación

A. *Observaciones previas*

32. En los Estados miembros ha surgido en las últimas décadas una creciente demanda de productos relacionados con la salud. Esto ha posibilitado la comercialización de una gran variedad de nuevos productos a los que se atribuyen características de salud específicas. Ello implica que ha aumentado el uso de indicaciones relativas a la salud en el etiquetado y la publicidad de los productos alimenticios. Las citadas indicaciones y publicidad presentan diversas variantes. Pueden referirse al mantenimiento de la salud («refuerza sus resistencias naturales»), advierten contra aditivos peligrosos («las grasas saturadas aumentan el nivel de colesterol en la sangre»), indican que un ingrediente determinado es bueno para la salud («rico en vitamina C»), se refieren a la composición de los productos («más del 50 % de ácido linoleico») o aluden en general a la salud («las cosas ricas también pueden ser sanas»). [21]

33. La disposición austriaca prevista en el artículo 9, apartado 1, de la LMG, interpretada en sentido amplio en la jurisprudencia nacional, prohíbe todas las indica-

21 — Ejemplos extraídos de J. Kabel, «Uw bakker, uw dokter! Gezondheidsclaims bij levensmiddelen», Universiteit van Amsterdam, 1996, págs. 30 y 31.

ciones relativas a la salud en los productos alimenticios, incluso si la indicación en sí misma es veraz. Conforme a la jurisprudencia del Verwaltungsgerichtshof, a efectos de la calificación de «indicación relativa a la salud» es determinante la impresión que recibe un consumidor medio al leerla superficialmente, en el sentido de que piense que el consumo influye positivamente en la salud. Sin embargo, la prohibición de dicha indicación no es absoluta. Con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la LMG, un operador económico puede solicitar una autorización previa de las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios. El Ministro competente debe conceder su consentimiento si las indicaciones son veraces y no inducen a error al consumidor.

34. En los presentes procedimientos no se discute el alcance de dicha legislación nacional. Es objeto de controversia en qué medida el Derecho comunitario permite una prohibición nacional, salvo autorización previa, de incluir indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios. En el fondo, se trata de saber, en especial, en qué medida las indicaciones relativas a la salud pueden efectivamente inducir a error al consumidor y poner en peligro su salud, y si la normativa nacional controvertida es conforme con el principio de proporcionalidad. Antes de abordar la respuesta a estas cuestiones, debe examinarse cómo se integra el etiquetado con «indicaciones relativas a la salud» en la sistemática de la Directiva 79/112. Este análisis tiene un carácter técnico-jurídico. No obstante, en este contexto se plantean algunas cuestiones básicas relevantes para el posterior desarrollo jurídico en el ámbito de las indicaciones en el etiquetado de los productos alimenticios.

35. A continuación se analizará, en primer lugar, el recurso de la Comisión en el asunto C-221/00. La apreciación de este asunto ofrece criterios para responder a las cuestiones planteadas por los jueces austriacos. Cuando resulte pertinente, se examinarán en la apreciación del procedimiento por incumplimiento las alegaciones que tienen relación con los procedimientos prejudiciales.

B. *Objeto del procedimiento y normas aplicables en el asunto C-221/00*

36. Para empezar, considero que no es válida la distinción efectuada por la Comisión entre la prohibición general de las indicaciones relativas a la salud, que según ella debe examinarse a la luz del artículo 2, apartado 1, letra b), y del artículo 15,

apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112,[22] y la obligación de autorización previa, que ha de examinarse con arreglo a los artículos 28 CE y 30 CE. Esta apreciación separada de las disposiciones del artículo 9, apartados 1 y 3, de la LMG no es lógica desde un punto de vista funcional. También se opone a la sistemática de la Directiva 79/112.

37. En primer lugar, existe una relación evidente e indisociable entre la prohibición general del artículo 9, apartado 1, de la LMG, y la obligación de autorización del artículo 9, apartado 3, de la LMG. El Gobierno austriaco ha señalado con razón que la prohibición general del artículo 9, apartado 1, de la LMG es un presupuesto previo de la autorización del artículo 9, apartado 3, de la LMG. Sin tal prohibición, la autorización no tendría sentido. En su relación funcional recíproca, ambas disposiciones tienen por objeto garantizar un control completo de las indicaciones relativas a la salud.

38. En segundo lugar, la sistemática de la Directiva 79/112 se opone a la separación de las dos disposiciones nacionales. Esto se deriva del lugar esencial que ocupa el artículo 15 en dicha sistemática. El artículo 15, apartado 1, contiene una cláusula de acceso al mercado: Los Estados miembros no podrán prohibir el comercio de los productos alimenticios que se ajusten a la Directiva mediante la aplicación de «disposiciones nacionales no armonizadas». Si una disposición nacional está armonizada, la apreciación deberá efectuarse con arreglo a la disposición correspondiente de la Directiva 79/112.[23] Si una disposición nacional no está armonizada, pero está comprendida en el ámbito de aplicación material de la Directiva 79/112, sólo puede estar justificada con arreglo al artículo 15, apartado 2. Con arreglo a dicha disposición, el artículo 15, apartado 1, no es aplicable a las «disposiciones nacionales no armonizadas» justificadas, entre otras, por razones de protección de la salud pública, así como de represión del fraude y de la competencia desleal. En la sentencia SARPP, el Tribunal de Justicia consideró que los límites de la competencia de los Estados miembros para mantener o adoptar normas que vengan a añadirse a las previstas en la Directiva «son fijados por la propia Directiva, ya que enumera de forma exhaustiva, en el apartado 2 de su artículo 15, las razones que pueden justificar la aplicación de normas nacionales no armonizadas».[24]

39. La Directiva parte, por tanto, de la existencia de Derecho nacional armonizado

22 — En la vista, el representante del Gobierno austriaco observó que la demanda de la Comisión tiene fecha de 31 de mayo de 2000, mientras que la Directiva 2000/13 entró en vigor el 26 de mayo de 2000. Por lo que se refiere a su contenido, las disposiciones de la Directiva 79/112 aplicables en el procedimiento son idénticas a las de la Directiva 2000/13, y por tanto las obligaciones de adaptar el Derecho nacional a la Directiva también. Por estos motivos, considero que este error de la Comisión no tiene consecuencias respecto a la admisibilidad del recurso de la Comisión.

23 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de abril de 2001, Bellamy y English Shop Wholesale (C-123/00, Rec. p. I-2795), y de 4 de abril de 2000, Darbo (C-465/98, Rec. p. I-2297).

24 — Citada en la nota 12, apartado 15. Sobre la distinción entre cuestiones «armonizadas» y «no armonizadas» también está pendiente ante el Tribunal de Justicia el asunto Müller (C-229/01).

y no armonizado, y le atribuye distintas consecuencias jurídicas. No obstante, aún existe un tercera posibilidad. Si una disposición nacional no está armonizada, y además no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva, debe examinarse, en su caso, con arreglo al régimen general del Tratado. Conforme a la sentencia SARPP del Tribunal de Justicia, la Directiva 79/112 distingue entre las normas sobre etiquetado y sobre publicidad. Por lo que se refiere al etiquetado, los límites de la competencia de los Estados miembros están determinados por la propia Directiva. Esto también es aplicable a las disposiciones nacionales que establezcan requisitos que, como tales, no estén cubiertos por la Directiva. Por el contrario, en materia de publicidad, las disposiciones nacionales que viene a añadirse a las normas previstas por la Directiva deben examinarse a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, en especial de los artículos 28 CE y 30 CE. [25]

40. El ámbito de la publicidad está parcialmente armonizado, [26] pero el ámbito del etiquetado está totalmente armonizado, aunque la sistemática de la Directiva parte de que no todas las disposiciones nacionales sobre etiquetado están completamente cubiertas por la Directiva. Así, dicha Directiva carece de disposiciones específicas sobre las indicaciones relativas a la salud y tampoco regula requisitos de autorización. Además, la Directiva permite a los Estados miembros adoptar en el ámbito del etiquetado determinadas medidas con un contenido distinto al previsto en la Directiva. No obstante, las disposiciones nacionales sobre etiquetado que se refieren a los aspectos armonizados por la Directiva deben examinarse dentro de su sistemática, a saber, el artículo 15, apartado 2, y no a la luz de los artículos 28 CE y 30 CE. [27] La Directiva contiene una regulación exhaustiva de las normas sobre el etiquetado. [28]

41. En el presente procedimiento, la Comisión alega en el escrito de réplica, en mi opinión también erróneamente, que un procedimiento general de autorización previa no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva. Es cierto que la Directiva 79/112 no prevé ningún procedi-

25 — Citada en la nota 12, apartado 15. Esta distinción es relevante. El artículo 15, apartado 2, contiene una lista exhaustiva de intereses generales que pueden justificar que no se aplique la prohibición del artículo 15, apartado 1. Por el contrario, en la sentencia «Cassis de Dijon», citada en la nota 16, el Tribunal de Justicia parte de una lista no exhaustiva de intereses generales que pueden invocarse para justificar los obstáculos a la importación. Quiero recordar que el Consejo adoptó la Directiva 79/112 el 18 de diciembre de 1978 y que la sentencia «Cassis de Dijon» se pronunció dos meses después.

26 — Véase, como otro ejemplo de armonización parcial en el que el Tribunal de Justicia examina disposiciones nacionales no armonizadas (o que ya no están armonizadas) con arreglo al artículo 28 CE, la sentencia de 12 de octubre de 2000, Ruwet (C-3/99, Rec. p. I-8749), apartados 44 y siguientes.

27 — Si un Estado miembro, por ejemplo, adopta una medida que tiene por objeto un etiquetado relativo al medio ambiente en productos alimenticios, en mi opinión, la medida nacional debe examinarse tanto con arreglo al Derecho primario establecido en el Tratado como con arreglo al eventual Derecho comunitario derivado, porque la materia de medio ambiente no está regulada por la Directiva 79/112.

28 — Véanse, por ejemplo, las recientes sentencias de 25 de abril de 2002 relativas a la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO L 210, p. 29). El Tribunal de Justicia señala en dichas sentencias respecto al grado de armonización conseguido en materia de responsabilidad por productos que «la Directiva pretende, *en las materias que regula*, obtener una armonización completa de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros» (Comisión/Grecia, C-154/00, Rec. p. I-3879, apartado 20, Comisión/Francia, C-52/00, Rec. p. I-3827, apartado 24, y González Sánchez, C-183/00, Rec. p. I-3901, apartado 32; cursiva del autor).

miento específico de autorización previa para el etiquetado, pero considero que el requisito de autorización del artículo 9, apartado 3, de la LMG debe calificarse de disposición nacional «no armonizada» que, no obstante, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. La prohibición y el procedimiento de autorización previa del artículo 9 de la LMG relacionado con ella deben examinarse conjuntamente, en mi opinión, a la luz del artículo 15 de la Directiva 79/112.

42. En apoyo de lo anterior aún deben exponerse algunos argumentos complementarios. Respecto a la cuestión de si una disposición nacional está comprendida en el ámbito de aplicación material de una Directiva, debe examinarse si el tenor, la finalidad y el contexto de la normativa nacional y comunitaria coinciden. Con independencia del objetivo de la libre circulación, la normativa austriaca controvertida también se basa en la finalidad de la Directiva 79/112: el establecimiento de un marco general de regulación del etiquetado de los productos alimenticios para equiparar las condiciones de competencia teniendo en cuenta la protección de la salud y de los intereses económicos de los consumidores.

43. Un procedimiento de autorización es, además, un método muy apropiado para mantenerse dentro del alcance de la prohibición del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 79/112. Esta disposición prohíbe, en todo caso, las restricciones a la comercialización de los productos alimenticios, en la medida en que cumplan las disposiciones de la Directiva, en particular en el presente asunto, lo establecido en el artículo 2. Dicho de otro modo, si las indicaciones relativas a la salud no tienen relación alguna con la prevención o curación de enfermedades, no inducen a error, y además no infringen las disposiciones sobre etiquetado de la Directiva 79/112, un Estado miembro no puede restringir la comercialización de productos alimenticios por motivos relativos a las indicaciones en el etiquetado, salvo que pueda invocarse justificadamente el artículo 15, apartado 2. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva 79/112, considero que no es relevante el hecho de que un Estado miembro establezca, por ejemplo, una prohibición legal de las indicaciones relativas a la salud permitiendo, no obstante, por ley determinados grupos de indicaciones, o que establezca una prohibición legal general con la posibilidad de establecer excepciones individuales mediante una autorización.

44. Es posible que la Comisión haya elegido la doble vía de la Directiva 79/112 y de los artículos 28 CE y 30 CE porque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no es del todo consecuente. Aunque la sentencia SARPP [29] ofrece una base para examinar el requisito de autorización con arreglo al artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112, debo señalar que la jurisprudencia sobre la relación entre el artículo 15 de la Directiva 79/112, las demás disposiciones

29 — Citada en la nota 12.

de la Directiva, y los artículos 28 CE y 30 CE no se caracteriza por una gran coherencia. En una serie de sentencias se examinan presuntas infracciones de disposiciones específicas de la Directiva 79/112 exclusivamente a la luz de las disposiciones pertinentes de la Directiva, sin referirse al Derecho comunitario primario relativo a la circulación de mercancías. En otra parte de la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se basa tanto en la Directiva como en los artículos 28 CE y 30 CE. [30] En cada caso faltan criterios claros para efectuar la distinción. [31]

45. Considero que, en los casos en que una cuestión está totalmente regulada de forma armonizada a nivel comunitario, el examen de las disposiciones nacionales relevantes comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de que se trate debe efectuarse con arreglo a dicho Derecho comunitario derivado y no al Derecho comunitario primario. [32] Sólo si una disposición nacional determinada está claramente excluida del ámbito de aplicación de la Directiva existe un margen para examinarla con arreglo a las disposiciones del Tratado. En

30 — Algunos ejemplos: en la sentencia Smanor, de 14 de julio de 1988, el Tribunal de Justicia examina una normativa nacional relativa a la denominación de venta «yogur congelado» tanto con arreglo al artículo 28 CE, como a las disposiciones de la Directiva 79/112, en especial a la disposición específica sobre las denominaciones de venta del artículo 5, apartado 1, pero también del artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva (298/87, Rec. p. 4489). En un procedimiento por incumplimiento contra Alemania, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre una disposición nacional que somete la utilización de un ingrediente en un producto alimenticio, que no se ajusta a la normativa nacional sobre el modo de fabricación, a la obligación de indicar dicho ingrediente en la denominación de venta aunque ya aparezca en la lista de ingredientes. La Comisión había basado sus imputaciones tanto en el artículo 5 de la Directiva 79/112 como en el artículo 28 CE. El Tribunal de Justicia observó lo siguiente sobre esta cuestión: «A este respecto baste señalar que el requisito, formulado en el apartado 1 del artículo 5 de la Directiva, de que los complementos a la denominación sean necesarios para informar al consumidor, también se desprende del artículo [28 CE] *y que, por consiguiente, este motivo de recurso carece de entidad propia*» (sentencia de 26 de octubre de 1995, Comisión/Alemania, C-51/94, Rec. p. I-3599, apartado 40; cursiva del autor). En el asunto Bellamy y English Shop Wholesale un juez belga quería saber si el artículo 28 CE se opone a una normativa nacional que prohíbe hacer creer que el producto de marca posee características particulares, cuando todos los productos alimenticios similares poseen las mismas características, y, en su caso, si una norma de esta índole puede estar justificada en virtud del artículo 30 CE. El Tribunal de Justicia declaró que dicha disposición nacional adaptó correctamente el Derecho interno al artículo 2, apartado 1, letra a), inciso iii), de la Directiva 79/112, por lo que no constituye un obstáculo a la libre circulación contrario al artículo 28 CE (sentencia citada en la nota 23, apartado 21). Llama la atención que el Tribunal de Justicia aplica implícitamente el Derecho comunitario primario, mientras que en el asunto se trata de hecho de la adaptación del Derecho nacional a una disposición de una Directiva. En la sentencia Darbo, citada en la nota 23, se preguntó al Tribunal de Justicia si el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 79/112 se opone al uso de la mención «puramente natural» para una confitura de fresas que contiene gelatina y restos o residuos de plomo, cadmio y pesticidas en determinadas cantidades. El Tribunal de Justicia se limitó a una apreciación en el marco de la Directiva.

31 — Resulta ilustrativa la jurisprudencia relativa a los requisitos lingüísticos que un Estado miembro puede imponer en el ámbito del etiquetado de productos alimenticios. En la sentencia Piageme I, el Tribunal de Justicia declaró que una disposición legal nacional que exige la utilización exclusiva de una determinada lengua en el etiquetado de productos alimenticios, sin permitir posibilidades alternativas de información al comprador, es contraria al artículo 28 CE y a la antigua regulación lingüística del artículo 14 de la Directiva 79/112 (sentencia de 18 de junio de 1991, C-369/89, Rec. p. I-2971). Por el contrario, en la sentencia Piageme II se respondió a una cuestión sobre la misma disposición nacional aplicando exclusivamente el artículo 14 (sentencia de 12 de octubre de 1995, C-85/94, Rec. p. I-2955). Tampoco en la sentencia en el asunto similar Goerres se hace referencia al artículo 28 CE, quizá porque el juez nacional tampoco había preguntado a este respecto (sentencia de 14 de julio de 1998, C-385/96, Rec. p. I-4431). En la reciente sentencia Geffroy, por el contrario, el Tribunal de Justicia examinó una disposición nacional que establece, por un lado, que el etiquetado no puede inducir a error al consumidor, sobre todo respecto a las características del producto alimenticio, y, por otro, exige la utilización de una determinada lengua para el etiquetado de los productos alimenticios, tanto a la luz de la Directiva como del artículo 28 CE. Este examen doble se efectúa exclusivamente sobre la base de una remisión a las tres primeras sentencias citadas, Piageme I y II, y Goerres (sentencia de 12 de septiembre de 2000, C-366/98, Rec. p. I-6579, apartados 24-28).

32 — Como se declaró recientemente en la sentencia de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec. p. I-9897), apartado 32. Véanse también, a este respecto, con relación a la regulación comunitaria completa de la Directiva 76/768/CEE relativa a los productos cosméticos, mis conclusiones en el asunto Linhart, citado en la nota 3, puntos 27 y 28.

mi opinión, éste no es el caso en el presente asunto.

46. No obstante, esto no modifica el hecho de que las disposiciones de la Directiva 79/112, como cualquier normativa de Derecho derivado, deban ser interpretadas a la luz de las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, [33] máxime en el presente asunto en el que el alcance del artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112 presenta características comunes con los motivos de justificación en el sentido del artículo 30 CE (protección de la salud pública) y de la sentencia «Cassis de Dijon» (protección del consumidor y lealtad en el comercio). [34] Una consecuencia de esa relación es que el principio de proporcionalidad también es aplicable en caso de examen de disposiciones nacionales con arreglo al artículo 15 de la Directiva 79/112. [35] Así considerado, esta postura no modifica el objeto del procedimiento. El recurso de la Comisión tiene por objeto que se declare, en todo caso, que la disposición nacional controvertida es contraria al artículo 15, apartados 1 y 2, de la Directiva. En la medida en que el recurso de la Comisión tiene por objeto que se declare el incumplimiento de los artículos 28 CE y 30 CE, este motivo carece de significación independiente.

47. Finalmente, debe examinarse el argumento del Gobierno austriaco según el cual para apreciar el requisito de la autorización prevista en el artículo 9, apartado 3, de la LMG, además de la Directiva 79/112, también es pertinente la Directiva 84/450 (en su versión modificada).

48. Aunque se admita que la Directiva 84/450 se extiende al etiquetado de los productos alimenticios, no puede invocarse con éxito en el presente procedimiento. En la medida en que, respecto al etiquetado de productos alimenticios, sea objeto de controversia la posibilidad de inducir a error al consumidor, la Directiva 79/112 establece una disposición específica en los artículos 2 y 15. En este contexto resulta de aplicación el principio *«lex specialis derogat legi generali»* respecto a una normativa general como la de la Directiva 84/450. Los Estados miembros no pueden dejar sin aplicar los requisitos establecidos en dichas disposiciones debido a la completa armonización de las disposiciones nacionales en materia de etiquetado. Esto afecta en especial a la aplicación del artículo 7 de la Directiva 84/450, que permite una protección más amplia del consumidor contra la publicidad engañosa. [36]

C. *El alcance del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112*

49. El artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112 prohíbe las indicaciones relativas a la prevención, tratamiento y

33 — Me limito a remitirme a la sentencia de 2 de febrero de 1994, Verband Sozialer Wettbewerb, «Clinique» (C-315/92, Rec. p. I-317), apartado 11.

34 — Citada en la nota 16.

35 — Véase la sentencia SARPP, citada en la nota 12.

36 — Véanse, también, mis conclusiones en el asunto Linhart, citadas en la nota 3, punto 29.

curación de una enfermedad humana. Sobre el objeto y alcance de dicha disposición existen dos posiciones contrarias en los presentes procedimientos.

50. La Comisión indica en su recurso que en el considerando 14 se establece que en las normas de etiquetado se debe prohibir «atribuir virtudes medicinales a los productos alimenticios». Añade que esta función está reservada a los medicamentos en el sentido de la Directiva 65/65. [37]

51. El Gobierno danés se opone a esta interpretación restrictiva. En su opinión, las indicaciones relativas a la salud también están comprendidas en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. Asimismo, el Verwaltungsgerichtshof, órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-16/01, señala que dicha disposición no efectúa distinción alguna entre las indicaciones relativas a la salud y las relativas a las enfermedades. Explica que no es posible establecer un criterio operativo para delimitar las indicaciones relativas a la salud y las relativas a las enfermedades, y el consumidor tampoco puede distinguir entre unas y otras. Todas las indicaciones que se refieren de algún modo a la salud deben estar comprendidas en principio, según el Verwaltungsgerichtshof, en la prohibición del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre el etiquetado. En este contexto, según dicho órgano jurisdiccional, es determinante la impresión global y, en especial, la impresión subjetiva que causa el etiquetado en un consumidor medianamente informado.

52. La Comisión reconoce en sus observaciones escritas en el asunto C-16/01 que el artículo 2, apartado 1, letra b), no distingue expresamente entre las indicaciones relativas a la salud y las relativas a las enfermedades. En su opinión, la Directiva trata de proteger al consumidor para que no tome, en caso de enfermedad o para prevenirla, productos alimenticios que no están destinados a este uso. Con arreglo a la definición de la Directiva 65/65 un medicamento siempre tiene la característica de restablecer, corregir o modificar las funciones orgánicas del hombre. Por el contrario, si un producto es meramente «sano», no se le pueden atribuir tales características. Por tanto, según ella, es posible establecer una distinción entre ambos tipos de indicaciones, aunque a veces sea difícil establecer la línea divisoria.

53. Estoy de acuerdo con la postura según la cual en el presente asunto debe efectuarse una distinción, punto de vista que, por lo demás, el Gobierno austriaco no pone en duda en principio. El artículo 2, apartado 1, letra b), establece inequívocamente que la prohibición se refiere al etiquetado que tenga relación directa o indirecta con una *enfermedad* humana. La enfermedad es

37 — Directiva 65/65/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1965, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, sobre especialidades farmacéuticas (DO L 22, p. 369). Entre tanto ha sido sustituida por la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (DO L 311, p. 67). La definición del concepto de medicamento no se ha modificado.

un estado en el que los órganos no funcionan y los procesos vitales no se desarrollan de modo regular y sin molestias. La enfermedad se opone a la salud, estado en el que una persona no tiene problemas físicos o, en su caso, psíquicos. Por este motivo, existe una diferencia fundamental entre las indicaciones que se refieren a la prevención, tratamiento o curación de una enfermedad, y las que tienen relación con el fomento del bienestar humano. En las indicaciones médicas se destaca el aspecto del tratamiento o curación de un determinada enfermedad o la prevención de enfermedades. En las indicaciones relativas a la salud la mención parte de una postura positiva, a saber, la conservación o el fomento de la salud. Es cierto que puede ser difícil en casos extremos establecer una delimitación estricta entre indicaciones relativas a la salud e indicaciones médicas, porque determinadas indicaciones relativas a la salud pueden dar al consumidor la impresión de que el producto tiene un efecto curativo. Por ejemplo, al mencionar expresamente que un determinado producto alimenticio «mantiene sano», se sugiere implícitamente que el producto previene enfermedades. Sin embargo, esto no afecta a la diferencia básica entre ambas categorías de indicaciones. Debe determinarse en cada caso de qué tipo de indicación se trata.

54. La prohibición del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112 es absoluta, lo que implica que las denominadas indicaciones médicas están prohibidas por definición, con independencia de que sean veraces o induzcan a error al consumidor. Esta disposición obliga a los Estados miembros a prohibir las indicaciones relativas a las enfermedades, pero no se refiere *a contrario* a las indicaciones relativas a la salud que, por tanto, no están prohibidas por dicha disposición. Si una indicación en un producto alimenticio tiene las características de una indicación médica, aunque también tenga relación con la salud, está comprendida, debido a los riesgos especiales relacionados con la salud pública, en la prohibición del artículo 2, apartado 1, letra b).[38] Estos riesgos especiales tienen como consecuencia que los Estados miembros, en mi opinión, pueden partir de una interpretación extensiva del alcance de la disposición citada, sin que puedan, no obstante, desvirtuar la distinción básica descrita entre indicaciones médicas e indicaciones relativas a la salud.

55. Una prohibición, salvo autorización previa, de las indicaciones relativas a la salud, como la prevista en el artículo 9 de la LMG, va más allá de lo que permite el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112.

D. *Apreciación con arreglo al artículo 15 de la Directiva 79/112*

56. Con carácter preliminar, debe señalarse que el artículo 15, apartado 1, se opone a

38 — Análogamente al modo en el que el Tribunal de Justicia incluye tanto los productos que tienen las propiedades de un medicamento, como, por ejemplo, los productos cosméticos, en la normativa comunitaria sobre los medicamentos, que es más estricta, véase la sentencia de 21 de marzo de 1991, Delattre (C-369/88, Rec. p. I-1487), apartados 20 a 22.

la aplicación del artículo 9, apartados 1 y 3, de la LMG, en la medida en que dichas disposiciones tienen un alcance más amplio que las prohibiciones del artículo 2, apartado 1, letra a), y del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. Respecto a los productos alimenticios que, por lo demás, se ajustan a los requisitos sobre etiquetado de la Directiva 79/112, y que han sido comercializados legalmente en otro Estado miembro, ambos requisitos suponen *de facto* una prohibición de comercialización en Austria.

57. A continuación analizaré si ambas disposiciones nacionales pueden estar justificadas con arreglo al artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112. Esto exige un examen en dos etapas. En primer lugar, debe probarse que la medida nacional es apropiada para garantizar uno de los motivos de protección contemplados en dicha disposición. En segundo lugar, debe examinarse si la medida es proporcionada, en el sentido de que no vaya más allá de lo estrictamente necesario y, en especial, de que no quepa pensar en ninguna medida real que garantice el interés protegido y suponga un obstáculo menor para el comercio.

58. El Gobierno austriaco alegó la protección de los consumidores y de la salud pública para justificar la prohibición de las indicaciones relativas a la salud, prevista en el artículo 9, apartado 1, de la LMG, así como el requisito de autorización previa, establecido en el artículo 9, apartado 3, de la LMG. Ambos intereses se mencionan en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112.

59. Existe una diferencia en las circunstancias con arreglo a las cuales un Estado miembro puede invocar ambos intereses. La diferencia se deriva del Tratado y de la jurisprudencia sobre productos alimenticios del Tribunal de Justicia relevante en el presente asunto. La protección de los consumidores incluye que se le ofrezcan garantías para asegurar sus intereses económicos. El consumidor tiene, en particular, el derecho a protegerse contra las indicaciones que inducen a error contempladas en el etiquetado de los productos que pretende comprar.[39] Aplicado al presente asunto, puede afirmarse que las indicaciones relativas a la salud no deben inducir a error al comprador, en el momento de la compra o en el del consumo, sobre las propiedades del producto relativas a la salud. Por el contrario, la protección de la salud de las personas, como menciona el artículo 30 CE y, *a fortiori,* establece el artículo 15, apartado 2, de la Directiva, se refiere, por el contrario a la protección del bienestar físico y psíquico de las personas. La salud del consumidor corre un riesgo si, con el consumo de los alimentos como consecuencia de las indicaciones relativas a la salud, considera equivocadamente que el producto tiene un efecto curativo, por lo que puede, por ejemplo, no modificar sus

39 — Véase, en especial, la sentencia de 28 de enero de 1999, Sektkellerei Kessler (C-303/97, Rec. p. I-513), apartado 33.

hábitos de alimentación o no acudir a un médico.

60. A la luz de lo anterior, en mi opinión, la sistemática de la Directiva no permite que Austria pueda invocar, como justificación de la prohibición, la protección de los consumidores contra el fraude contemplada en el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112. El artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva 79/112 prohíbe en cualquier caso todos los etiquetados que induzcan o puedan inducir a error al consumidor. Una prohibición general de las indicaciones relativas a la salud que induzcan a error no puede justificarse con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 79/11, porque dicho interés —la protección del consumidor— ya está protegido por el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva 79/112.

61. La prohibición del artículo 9, apartado 1, de la LMG se refiere a todas las indicaciones relativas a la salud, con independencia de que induzcan a error.[40] Como complemento de las indicaciones médicas armonizadas mediante el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112, una prohibición general de las indicaciones relativas a la salud que no inducen a error puede justificarse, en principio, alegando el interés de la protección de la salud pública.

62. En un procedimiento por incumplimiento corresponde al Estado miembro probar que es necesaria una prohibición general de las indicaciones relativas a la salud que no inducen a error para proteger la salud pública. El Gobierno austriaco ha señalado que dichas indicaciones pueden poner en peligro la salud del consumidor porque los consumidores pueden confiar equivocadamente en el efecto de una indicación relativa a la salud. La Comisión alega, a este respecto, por el contrario, que la prohibición de la indicación «sano» no añade nada, dado que no pueden comercializarse productos alimenticios peligrosos para la salud.

63. Aunque el Gobierno austriaco, en mi opinión, no ha presentado un prueba suficiente para apoyar su postura según la cual las indicaciones relativas a la salud ponen en peligro el bienestar físico y psíquico del consumidor, estoy dispuesto a admitir que en una situación concreta determinadas indicaciones relativas a la salud pueden influir en el estado de salud del consumidor, incluso cuando la información como tal es veraz y no induce a error en el consumidor medio. Por tanto, una prohibición general de las indicaciones

40 — En este contexto debe señalarse que una «indicación veraz» no es automáticamente una «indicación que no induce a error». También la información veraz puede inducir a error al comprador. Si, por ejemplo, el etiquetado de un producto alimenticio indica que el producto no contiene determinados aditivos, y dichos aditivos están prohibidos por ley, se atribuyen a dicho producto alimenticio características especiales que poseen todos los productos alimenticios similares. El artículo 2, apartado 1, letra a), inciso iii), de la Directiva 79/112 prohíbe tales indicaciones porque inducen a error.

relativas a la salud con la posibilidad de establecer excepciones constituye, en principio, un medio adecuado para excluir o limitar este riesgo. Una cuestión distinta, que debe examinarse más detenidamente, es si una medida de este tipo, efectiva en principio, no va más allá de su objetivo y, por tanto, vulnera el principio de proporcionalidad.

64. No es fácil indicar con precisión en qué circunstancias se puede poner en peligro la salud del consumidor. No es sencillo apreciar el único ejemplo que ha proporcionado el Gobierno austriaco, a saber, la indicación «fomenta la salud», sin conocer el contexto en el que se produce esta expresión. Si dicha indicación aparece en el etiquetado de una bolsa de manzanas, no veo en qué medida un consumidor, incluso si es influenciable, puede considerar que sólo comiendo manzanas puede excluir una visita al médico. Si la indicación se encuentra en el envase de un complemento alimenticio que ha sido comercializado como un producto alimenticio, cabe imaginarse mejor tal efecto. Sin embargo, también en esta circunstancia la salud sólo corre peligro si el consumo de los complementos sustituye un modo de alimentación equilibrado.

65. En consecuencia, debe valorarse cada indicación concreta, teniendo en cuenta todas las circunstancias relevantes del caso, para determinar si existe un verdadero riesgo para la salud.

66. El Derecho comunitario atribuye a los Estados miembros una facultad de apreciación relativamente amplia en la medida en que esté en juego la salud pública y no exista una disposición comunitaria específica.[41] No obstante, el principio de proporcionalidad también exige que la finalidad no pueda conseguirse mediante una medida menos gravosa. Pues bien, debido al alcance general de la prohibición del artículo 9, apartado 1, de la LMG, sólo es posible aplicar este método casuístico en el marco del procedimiento de autorización con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la LMG. Según el Gobierno austriaco, este procedimiento es necesario, dado que sólo las autoridades pueden ejercer un control fiable.

67. En mi opinión, la combinación de una prohibición de alcance general de todas las indicaciones relativas a la salud con un procedimiento de autorización estricto no es proporcionada con el objetivo perseguido. En este sentido indico que se trata de evitar riesgos marginales para la salud pública. En todo caso, el artículo 2, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 79/112 prohíbe las indicaciones incorrectas o que induzcan a error sobre los efectos en la

41 — Véase, por ejemplo, la denominada jurisprudencia sobre los aditivos, como se reproduce en las sentencias Muller y otros, y «Reinheitsgebot», citadas en las notas 24 y 14 respectivamente.

salud y todas las indicaciones relativas a las enfermedades. Además, como también ha indicado con razón la Comisión, debe tenerse en cuenta que los productos alimenticios en cuestión en ningún caso pueden suponer un riesgo para la salud pública. Esta obligación está establecida en la legislación comunitaria general y específica.[42] En la medida en que un producto posea características especiales que puedan causar problemas a determinados grupos de consumidores, este riesgo puede evitarse mediante la indicación obligatoria de los componentes en el etiquetado. El Tribunal de Justicia parte de que los consumidores leen la lista de los componentes de obligatoria indicación con arreglo al artículo 6 de la Directiva 79/112.[43]

68. Habida cuenta de que las indicaciones relativas a los efectos en la salud que sean en sí mismas exactas sólo pueden causar un riesgo para la salud en un determinado contexto respecto a casos específicos de productos, la disposición establecida en el artículo 9, apartados 1 y 3, de la LMG no es proporcionada. Va más allá de lo que permite el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112. Existen soluciones menos restrictivas para la prevención de tales riesgos marginales.

69. En mi opinión, resulta más conveniente establecer un sistema que —de acuerdo con el artículo 2 de la Directiva 79/112— meramente prohíba las indicaciones que inducen a error y las indicaciones sobre las enfermedades. En tal sistema, una indicación como, por ejemplo, «fomenta la salud», puede examinarse de modo crítico en relación con las características del producto y todos los demás factores relevantes, y en su caso prohibirse. El control nacional pueden consistir, entre otros, en la obligación del fabricante o del distribuidor del producto alimenticio de que se trate, en caso de dudas, de presentar pruebas de la exactitud material de los datos incluidos en el etiquetado.[44] La prohibición *ex ante* de todas las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios vacía de contenido la distinción efectuada en la Directiva entre información responsable, en principio acorde con la Directiva, e información irresponsable, no conforme con la Directiva.

70. En este sentido, señalo que las empresas que comercializan productos con indicaciones relativas a la salud que no pueden causar, en ningún caso, un riesgo a la salud están afectadas por la prohibición y sujetas al requisito de la autorización que es superflua respecto a sus productos. Si un

42 — Véase, como ejemplo de disposición general, el artículo 3 de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 228, p. 24). El 15 de enero de 2004, esta Directiva fue sustituida por la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001 (DO L 2002, L 11, p. 4). El 1 de enero de 2005 entrará en vigor el artículo 14 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, p. 1). Esta disposición prohíbe en el apartado 1 de modo general la comercialización de productos alimenticios que no sean seguros y deberá aplicarse junto con las disposiciones comunitarias específicas existentes relativas a la seguridad alimentaria.

43 — Sentencia Darbo, citada en la nota 23, apartado 22.

44 — De modo similar al artículo 6, letra a), de la Directiva 84/450, y como también declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Unilever, citada en la nota 3, apartados 34 y 35. Con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros atribuirán a los tribunales o a los órganos administrativos competencias que les faculten, cuando exista un procedimiento relativo a la publicidad engañosa, para que puedan exigir que el anunciante presente pruebas relativas a la exactitud material de los datos materiales contenidos en la publicidad.

Estado miembro considera necesaria una medida especial respecto a determinadas indicaciones relativas a la salud en un contexto específico, constituye un método menos restrictivo el establecimiento de criterios objetivos claros que deban cumplir las indicaciones relativas a la salud con un control *ex post* del mercado. No es necesario que este control se ejerza exclusivamente por las autoridades, también pueden efectuarlo las empresas competidoras y, por ejemplo, las asociaciones de consumidores. [45]

71. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada por el Gobierno austriaco según la cual puede exigirse antes de la comercialización de aditivos una autorización previa no es aplicable a este caso. El Tribunal de Justicia también estableció en dicha jurisprudencia, en razón del principio de proporcionalidad, requisitos para la creación de una sistema de autorización. Además, los aditivos en los productos alimenticios, debido a sus características intrínsecas, pueden constituir un riesgo para la salud pública. Ello exige un sistema más estricto que la prohibición de indicaciones relativas a la salud «dudosas», cuando la seguridad del producto de que se trate en sí no es objeto de controversia.

72. En mi opinión, ni una prohibición general de las indicaciones relativas a la salud en el etiquetado de los productos alimenticios, ni el requisito de la autorización previa, pueden justificarse invocando el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112. Esta apreciación coincide *mutatis mutandis* con la jurisprudencia relativa a las indicaciones en los cosméticos, en la que el Tribunal de Justicia criticó especialmente el requisito de autorización previsto en la LMG. [46] El argumento del Gobierno austriaco en el sentido de que debe distinguirse entre productos alimenticios y cosméticos no desvirtúa la situación. La naturaleza de los intereses que deben protegerse —protección de los consumidores y de la salud pública— y, en consecuencia, la finalidad de la LMG coinciden en ambos casos. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia —a este respecto— tampoco permite, como señala con razón la Comisión, una diferenciación por grupos de productos. Respecto a la protección del consumidor contra las indicaciones que inducen a error tanto en los productos alimenticios como en los cosméticos, debe partirse de la imagen del consumidor medio. [47] El perjuicio para la

45 — El Gobierno austriaco no ha presentado datos concretos que apoyen su argumento según el cual este método de autoregulación ha producido resultados negativos en los Estados Unidos.

46 — Véase la sentencia Unilever, citada en la nota 3. En el asunto pendiente Linhart, citado en la nota 3, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse, en el contexto de una petición de decisión prejudicial presentada por el Verwaltungsgerichtshof, sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de una prohibición de la indicación «probado dermatológicamente» en jabón y champú.

47 — Reproducida correctamente en la sentencia de 13 de enero de 2000, Estée Lauder (C-220/98, Rec. p. I-117), que al igual que la sentencia Unilever (citada en la nota 3) tiene relación con los productos cosméticos y en cuyo apartado 27 el Tribunal de Justicia remite a la sentencia Gut Springenheide y Tusky, que tiene relación con los productos alimenticios (huevos).

salud causada por indicaciones irresponsables puede, además, ser superior en caso de uso de cosméticos que en caso de consumo de productos alimenticios.

73. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia en el asunto C-221/00 que:

«1. Declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112, al interpretar y aplicar el artículo 9, apartado 1, de la Lebensmittelgesetz (LMG) en el sentido de que se prohíben con carácter absoluto y general las indicaciones relativas a la salud en los alimentos de consumo corriente, y al someter la admisibilidad de las indicaciones relativas a la salud a un procedimiento de autorización previa (artículo 9, apartado 3, de la LMG).

2. Condene en costas a la República de Austria.

3. El Reino de Dinamarca cargará con sus propias costas.»

E. *Los procedimientos prejudiciales (asuntos acumulados C-421/00, C-426/00 y C-16/01)*

— C-426/00

74. En el asunto C-426/00, la Comisión sugiere al Tribunal de Justicia que no responda a las cuestiones planteadas por el Unabhängiger Verwaltungssenat porque está clara su inadmisibilidad. La Comisión considera que la resolución de remisión no contiene una fundamentación de las cuestiones concretas, no expone los hechos en los que se basan las preguntas ni indica los motivos precisos por los que el juez remitente considera necesario plantear una petición de decisión prejudicial en dicho asunto.

75. En mi opinión, la crítica de la Comisión es correcta. El juez remitente comunica en la resolución de remisión que se presentan las cuestiones prejudiciales «junto con los autos» («unter Aktenvorlage»).[48] En la fundamentación, el Unabhängiger Verwaltungssenat se limita a reiterar las disposiciones pertinentes del Derecho nacional y

48 — De ellos se deduce que en el procedimiento principal se atribuye al Sr. Haug la responsabilidad por la comercialización del producto importado de Alemania «Renatura Casterenum-Kapseln». No me sorprendería que las cuestiones planteadas guardaran en cierto modo relación con el procedimiento contencioso-administrativo sancionador seguido contra el Sr. Haug en el asunto C-16/01, pero no se puede afirmar con seguridad teniendo en cuenta los hechos alegados.

comunitario y a señalar que de estas disposiciones se deduce que el artículo 9, apartado 1, de la LMG es más estricto que la normativa comunitaria contenida en la Directiva sobre etiquetado. El órgano jurisdiccional se refiere, además, al recurso interpuesto por la Comisión contra Austria con arreglo al artículo 226 CE.

76. Según reiterada jurisprudencia, las informaciones facilitadas en las resoluciones de remisión no sólo sirven para permitir al Tribunal de Justicia dar respuestas útiles, sino también para ofrecer a las partes, a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias la posibilidad de presentar observaciones de conformidad con el artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia. A este respecto, debe señalarse que a las partes interesadas sólo se comunica la resolución de remisión y no el resto de los autos del procedimiento principal. [49]

77. El juez remitente no ha indicado por qué los hechos del procedimiento principal le han conducido a presentar una petición de decisión prejudicial sobre las cuatro cuestiones planteadas. La resolución de remisión no aporta ninguna circunstancia fáctica por la que se esté enjuiciando en un procedimiento sancionador al Sr. Haug. En estas circunstancias, en mi opinión, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse. Habida cuenta del marco jurídico reproducido, faltan, especialmente, datos sobre el tipo de indicaciones en las que se basa el procedimiento sancionador. También considero que el Tribunal de Justicia debería declarar la inadmisibilidad de la petición del Unabhängiger Verwaltungssenat Wien.

— C-421/00

78. La petición del Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten presenta un gran parecido con el recurso de la Comisión en el asunto C-221/00. El juez remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 28 CE y los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112 en relación con la prohibición de las indicaciones relativas a la salud en el etiquetado de los productos alimenticios, salvo autorización especial, prevista en el artículo 9, apartados 1 y 3, de la LMG. Las cuestiones se plantearon en el marco de un procedimiento sancionador nacional contra la Sra. Sterbenz a la que se considera responsable de la comercialización de productos alimenticios con la indicación prohibida «un buen nombre para un deleite sano».

79. La Sra. Sterbenz alega, en esencia, que el artículo 9, apartado 1, letra a), de la LMG prohíbe referirse a los efectos fisiológicos o farmacológicos de los productos alimenticios, así como sugerir tales efectos, por lo que va más allá de lo que permiten los artículos 2, apartado 1, y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112. Según ella, la indicación «un buen nombre para

49 — Véase la sentencia de 1 de abril de 1982, Holdijk y otros (141-143/81, Rec. p. 1299), apartado 6, y el auto de 28 de junio de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979), apartado 16.

un deleite sano» en un paté hecho de plantas que se puede untar sobre el pan no puede inducir a error a un consumidor. Además, considera que existen medios menos restrictivos para comprobar si las indicaciones en los productos alimenticios son conformes con las citadas disposiciones, como un control regular del mercado.

80. La Comisión estima que el uso de la indicación «un buen nombre para un deleite sano» en el etiquetado de los productos alimenticios no es contrario a la Directiva 79/112. El término «deleite» es, en sentido médico, neutral, de modo que no atribuye al producto alimenticio cualidades respecto a la prevención, tratamiento o curación de enfermedades humanas, ni siquiera sugiere tales cualidades. Tampoco mediante el adjetivo «sano» se atribuyen al producto alimenticio cualidades prohibidas por la Directiva. En su opinión, apenas cabe imaginarse que la indicación reprochada pueda inducir a error al consumidor.

81. Sobre este punto, señalo para empezar que el Tribunal de Justicia ha declarado en sucesivas ocasiones, con relación a las disposiciones del Derecho comunitario secundario que tienen por objeto prevenir errores en el consumidor, que, en el marco del reparto de competencias previsto en el artículo 234 CE, corresponde al juez nacional examinar si una indicación puede inducir a error. No obstante, el Tribunal de Justicia puede facilitar al órgano jurisdiccional nacional todos los datos de interpretación relevantes con relación al Derecho comunitario.[50] Considero que esta jurisprudencia también es aplicable a la cuestión de si una indicación determinada constituye un riesgo para la salud pública. En el presente caso, el juez remitente formuló las cuestiones prejudiciales de modo abstracto, pero la reproducción de los hechos en el procedimiento principal me lleva a hacer las siguientes consideraciones.

82. Comparto la opinión de la Comisión cuando afirma que la indicación «un buen nombre para un deleite sano», por su forma, no constituye una indicación sobre las enfermedades, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. La indicación pertenece a la categoría de las indicaciones generales relativas a la salud. Dicha indicación no puede inducir a error al consumidor medio simplemente porque se refiera a la salud. Por el contrario, considero que la tesis según la cual la indicación no puede, por definición, inducir a error en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), o del artículo 15, apartado 2, de la Directiva 79/112, es muy limitada. La indicación «sano» siempre presupone que el producto tiene propiedades beneficiosas con relación al fomento o mantenimiento de la salud humana. Para determinar si la indicación

50 — Véase, por ejemplo, la sentencia Darbo, citada en la nota 23, apartado 20.

puede inducir a error es necesario, en cada caso, analizar su relación con el producto en cuestión. En la resolución de remisión sólo se indica que se trata de los productos alimenticios «Tartex veget. Pastete Champignon» y «Tartex veget. Pastete Kräuter». Teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe examinarse, tomando en consideración todos los factores relevantes, si el consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, entiende la indicación de que se trate, dentro de su contexto, como ésta pretende ser. [51] El Tribunal de Justicia es crítico respecto a las interpretaciones muy paternalistas: la existencia de un grupo de consumidores a los que la indicación pueda inducir a error no basta por sí para justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías. [52] Debe existir un riesgo real de engaño o error en el consumidor medio, que influya en su comportamiento económico. [53] El hecho de que algunos consumidores no estén informados sobre la significación de las indicaciones facilitadas y se les pueda inducir a error no basta para calificarlas de engañosas y prohibirlas por dichos motivos. [54]

83. La abreviación «veget.» en la indicación hace suponer que se trata de un paté que no contiene carne. No obstante, sin que sea necesario conocer la composición exacta de los productos «Tartex veget. Pastete Champignon» y «Tartex veget. Pastete Kräuter», resulta difícil a primera vista imaginar cómo la indicación «deleite sano» puede generar falsas expectativas en el consumidor medio cuando compra dichos productos alimenticios. Sólo cabría afirmar otra cosa si no pudiera afirmarse con certeza de un producto alimenticio que también es un producto sano. Para verificarlo, se podría examinar si el producto tiene, desde un punto de vista dietético, cualidades positivas reconocidas relativas al fomento o a la conservación de la salud. En tal caso, se podría imaginar un efecto engañoso si existieran productos similares que satisficieran necesidades comparables, pero cuya composición fuera más sana.

84. La carga de la prueba podría atribuirse al operador económico responsable del producto, que debería acreditar la exactitud material de los datos de hecho indicados. [55] Con este fin, éste podría apoyarse, en especial, en los conocimientos existentes a nivel internacional en el ámbito de la dietética.

85. En suma, corresponde al juez nacional remitente examinar, teniendo en cuenta las

51 — Sentencia Darbo, citada en la nota 23, apartado 20.

52 — Sentencia Darbo, citada en la nota 23, apartado 28.

53 — Sentencia Sektkellerei Kessler, citada en la nota 39, apartado 33.

54 — Véase, en este sentido, la sentencia Darbo, citada en la nota 23, apartado 28. La tesis aplicada en la jurisprudencia austriaca según la cual puede inducirse a error al consumidor medio cuando, al leer superficialmente la indicación, recibe la impresión de que el consumo del producto alimenticio influye positivamente en su salud, no es, por tanto, defendible.

55 — Véase, también, el punto 69 de las presentes conclusiones.

circunstancias relevantes, si la indicación de que se trata induce efectivamente a error. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärten del siguiente modo:

«Los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112 se oponen a una normativa nacional que prohíbe de modo general y absoluto las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios destinados al consumo corriente y sujeta las indicaciones relativas a la salud a un procedimiento de autorización previa.»

— C-16/01

86. En este asunto, el Verwaltungsgerichtshof solicita al Tribunal de Justicia, en esencia, una interpretación de las disposiciones de Derecho comunitario similar a la solicitada por el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärten en el asunto C-421/00. El procedimiento principal se refiere a la comercialización de cápsulas de pepitas de calabaza, denominadas «Renatura Kürbiskernkapseln mit Vitamin E Blase und Prostata», cuyo folleto informativo contiene las siguientes indicaciones relativas a la salud: «para la protección de la membrana celular contra los radicales libres», «importante para el funcionamiento de muchas enzimas», «importante como elemento constitutivo de huesos y dientes» y «regulación del balance hídrico (función de la vejiga)».

87. La Comisión considera que dichas indicaciones pueden dar la impresión al consumidor medio de que el producto tiene propiedades en materia de prevención, tratamiento o curación de una enfermedad, por lo que están comprendidas en la prohibición del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. Esto se debe, en especial, a la mención de los órganos humanos vejiga y próstata. Por otro lado, no está clara la relación entre dichos órganos y las indicaciones «para la protección de la membrana celular contra los radicales libres», «importante para el funcionamiento de muchas enzimas» e «importante como elemento constitutivo de huesos y dientes». En consecuencia, estas indicaciones también pueden inducir a error al comprador y no son admisibles con arreglo a la Directiva 79/112. Cabe afirmar lo mismo, según la Comisión, de las indicaciones en relación con el ácido linoico, el tocoferol, los oligoelementos, los minerales y el potasio, que también se vinculan claramente a los órganos «vejiga y próstata».

88. La Comisión considera que tales indicaciones serían admisibles si sólo se refirieran a un efecto fisiológico, es decir, si sólo mencionaran una función sana y no tuvieran relación con órganos humanos. En este sentido, considera, por ejemplo, que son admisibles las indicaciones «regulación del

balance hídrico» o «importante como elemento constitutivo de huesos y dientes».

89. Por otro lado, la Comisión estima que los términos «efectos fisiológicos o farmacológicos», mencionados en la primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente, no son claros y, por tanto, plantean problemas. Resulta relevante en cada caso el contexto en el que se utilicen. La Comisión niega, por tanto, que las indicaciones relativas a los «efectos rejuvenecedores, antienvejecimiento, adelgazantes o beneficiosos para la salud» tengan una relación automática con la prevención, tratamiento o curación de una enfermedad. Sólo en cada caso concreto puede apreciarse si la indicación induce a error.

90. En el presente asunto corresponde asimismo al órgano jurisdiccional nacional examinar, *in concreto,* si las indicaciones reprochadas inducen a error o pueden constituir un riesgo para la salud pública. Puesto que se trata de indicaciones variadas, aunque relacionadas entre sí, y las cuestiones prejudiciales se han planteado de modo abstracto, el Tribunal de Justicia sólo puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional elementos de interpretación generales. Me limitaré a realizar algunas consideraciones.

91. En primer lugar, dado que el órgano jurisdiccional nacional no ha planteado ninguna cuestión a este respecto, parto de la base de que las cápsulas de pepitas de calabaza controvertidas en el asunto principal deben calificarse de productos alimenticios en el sentido de la Directiva 79/112. [56] También debe considerarse que las indicaciones que figuran en dichas cápsulas o que las acompañan están incluidas, como etiquetado del producto alimenticio, en el ámbito de aplicación del artículo 1 de la Directiva 79/112. El concepto de «etiquetado» del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 79/112 comprende, en particular, las indicaciones que figuran en los folletos que acompañan al producto alimenticio, de modo que la información impresa en el prospecto está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva.

92. En segundo lugar, considero, al igual que la Comisión, que la apreciación de una indicación debe realizarse caso por caso teniendo en cuenta todos los factores pertinentes. Una indicación en un etiquetado puede ser veraz, en sí misma, y puede que su contenido no induzca a error a un consumidor medio, pero mediante una colocación sugestiva o incluso mediante la forma del envase, la indicación puede tener un efecto engañoso.

56 — No cabe excluir que las cápsulas de pepitas de calabaza puedan estar incluidas en el concepto de medicamento previsto en el Derecho comunitario, o que se trate de un producto alimenticio especial comprendido en el ámbito de aplicación de la normativa comunitaria relativa a los productos alimenticios especiales o a los «nuevos alimentos». Para estas categorías de productos existen normas en materia de etiquetado distintas.

93. En tercer lugar, en el presente asunto, las indicaciones pueden considerarse una publicidad funcional, es decir, la indicación expresa para qué sirve un producto o un componente del mismo. Por ejemplo, el potasio es importante para la regulación del balance hídrico y la denominación «Renatura Kürbiskernkapseln mit Vitamin E Blase und Prostata», como señala acertadamente la Comisión, establece una relación entre la vitamina E y las funciones de la vejiga y la próstata. La indicación de que las pepitas de calabaza oleoginosas están enriquecidas con vitamina E muestra también que se trata de información sobre su composición. Al mencionar la próstata y la vejiga, se alude a un enfermedad concreta, a saber, el cáncer de próstata y vejiga, de modo que, en mi opinión, está justificado calificar dicha mención de indicación relativa a las enfermedades que está prohibida con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 79/112. Contrariamente a lo afirmado por la Comisión en sus observaciones escritas en el asunto C-221/00 o en el marco de los procedimientos prejudiciales, en mi opinión, el alcance de la prohibición de las indicaciones de carácter médico prevista en la Directiva 79/112 puede ir más allá de la mera relación con los medicamentos en el sentido de la normativa comunitaria en la materia.

94. Si el órgano jurisdiccional comprueba que la indicación no suscita ninguna asociación con el tratamiento o la prevención de enfermedades y si puede admitir que el etiquetado no induce a error en cuanto a las características del producto, entonces puede apreciar si la indicación de que se trate es perjudicial para la salud pública. Corresponde al distribuidor o al fabricante responsable acreditar, sobre la base de los conocimientos científicos existentes a nivel internacional, que el producto posee las cualidades que se le atribuyen, en el presente caso que las cápsulas de pepitas de calabaza contribuyen a la protección de la membrana celular contra los radicales libres y al funcionamiento de numerosas enzimas, y que son importantes como elemento constitutivo de los huesos y dientes y para regular el balance hídrico.

95. También en este asunto propongo que se responda como sigue a las cuestiones prejudiciales:

«Los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112 se oponen a una normativa nacional que prohíbe de modo general y absoluto las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios destinados al consumo corriente y sujeta las indicaciones relativas a la salud a un procedimiento de autorización previa.»

VI. Conclusión

96. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

En el asunto C-221/00:

«1. Declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, al interpretar y aplicar el artículo 9, apartado 1, de la Lebensmittelgesetz (LMG), en el sentido de que se prohíben con carácter absoluto y general las indicaciones relativas a la salud en los alimentos de consumo corriente y al someter la admisibilidad de las indicaciones relativas a la salud a un procedimiento de autorización previa (artículo 9, apartado 3, de la LMG).

2. Condene en costas a la República de Austria.

3. El Reino de Dinamarca cargará con sus propias costas.»

En el asunto C-426/00:

«Declare la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial presentada por el Unabhängiger Verwaltungssenat Wien.»

En el asunto C-421/00,

respecto a la petición de decisión prejudicial presentada por el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

y en el asunto C-16/01,

respecto a la petición de decisión prejudicial presentada por el Verwaltungsgerichtshof,

responda a las cuestiones planteadas como sigue:

«Los artículos 2, apartado 1, letra b), y 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/112 se oponen a una normativa nacional que prohíbe de modo general y absoluto las indicaciones relativas a la salud en los productos alimenticios destinados al consumo corriente y sujeta las indicaciones relativas a la salud a un procedimiento de autorización previa.»