SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 6 de noviembre de 2003 *

En el asunto C-358/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Valero Jordana, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

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

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D.A.O. Edward (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, los Sres. A. La Pergola y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de mayo de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al denegar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar, cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El artículo 28 CE prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros.

3 De conformidad con el artículo 1 de la Decisión nº 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad (DO L 321, p. 1), los Estados miembros tienen la obligación de notificar a la Comisión ciertas medidas que obstaculicen la libre circulación o la introducción en el mercado de determinado modelo o tipo de producto fabricado o comercializado legalmente en otro Estado miembro.

Normativa nacional

4 El artículo 2, apartado 2, del Real Decreto 3360/1983, en su versión resultante del Real Decreto 349/1993, de 5 de marzo, por el que se modifica la Reglamentación Técnico-Sanitaria de Lejías (BOE nº 94, de 20 de abril de 1993, p. 1251; en lo sucesivo, «Real Decreto»), define como lejías «las soluciones de hipoclorito alcalino con un contenido en cloro activo no inferior a 35 gramos por litro ni superior a 100 gramos por litro».

5 El artículo 5 del Real Decreto establece que el contenido en cloro deberá estar comprendido entre 35 gramos por litro y 60 gramos por litro para que en la lejía pueda figurar la etiqueta «apta para la desinfección del agua de bebida».

6 El artículo 17 del Real Decreto contiene una cláusula de reconocimiento mutuo, según la cual «las exigencias de composición no se aplicarán a los productos procedentes de intercambios intracomunitarios legal y lealmente fabricados y comercializados en el Estado miembro de origen. Los citados productos, siempre que no supongan riesgos para la salud humana y no afecten a la aplicación del artículo 36 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, podrán ser comercializados en España con la correspondiente denominación legal del Estado de producción, o, en su defecto, con una denominación consagrada por los usos y costumbres legales y constantes en el Estado miembro de producción, acompañada de una mención descriptiva lo suficientemente precisa para permitir al comprador conocer su naturaleza real.»

7 La disposición adicional primera del Real Decreto contiene determinadas disposiciones para el caso de que la lejía sea uno de los componentes de un producto. Su párrafo primero es del siguiente tenor:

«En el etiquetado de un preparado se podrá utilizar la palabra "lejía" como un componente más del que, junto con otras sustancias, forma parte, siempre que la concentración de cloro activo de su hipoclorito sea igual a la tipificada para la lejía, acompañándose de la inscripción "no apta para la desinfección de agua de bebida".»

8 En una nota fechada el 7 de abril de 1998, el Instituto Nacional de Consumo (en lo sucesivo, «Instituto Nacional») indicó que el responsable de la comercializa-

ción de estos productos debía poner a disposición de la Administración los siguientes elementos, si deseaba acogerse a la cláusula de reconocimiento mutuo:

— un etiquetado en el que se especifique claramente la concentración de cloro activo real;

— pruebas suficientes de que los productos mantienen una capacidad de desinfección similar al de las lejías reglamentarias;

— acreditación de que se comercializan dichos productos en el país de origen.

9 Tomando como base esta nota, la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid impuso sanciones a empresas que comercializaban productos etiquetados con la mención «limpiador con lejía», pero cuya concentración en cloro activo era inferior a 35 gramos por litro. Dicho organismo consideró que, aunque fueran legalmente comercializados en el Estado miembro de origen, los referidos productos no podían mencionar el término «lejía» en el etiquetado en la medida en que no se satisfacían los criterios de concentración mínima en cloro activo exigidos para la lejía por la legislación española.

El procedimiento administrativo previo y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia

10 La Comisión indica que, a raíz de una denuncia, tuvo conocimiento de las dificultades que encuentran algunos operadores para importar en España productos de limpieza con lejía procedentes de otros Estados miembros en los que son legalmente fabricados y comercializados. Dichas dificultades se derivan

del modo en que las autoridades españolas, concretamente el Instituto Nacional y la Comunidad Autónoma de Madrid, interpretan el Real Decreto.

11 La tramitación de esta denuncia condujo al envío de un escrito de requerimiento al Reino de España de fecha 4 de noviembre de 1999, en el que la Comisión consideraba que éste había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y siguientes, al negar el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otro Estado miembro con la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar.

12 En su respuesta de 28 de diciembre de 1999, el Reino de España envió a la Comisión un informe del Ministerio de Sanidad y Consumo. Este informe precisaba que sólo se autorizaba la comercialización de lejías o de preparados con lejía que no cumplieran con el contenido mínimo de hipoclorito exigido por la normativa española si dichos productos respetaban la legalidad de origen, informaban a los consumidores de la concentración de cloro activo real y el producto mantenía una capacidad de desinfección similar a la de las lejías que cumplieran con dicho contenido.

13 El 17 de febrero de 2000, la Comisión envió un segundo escrito de requerimiento al Reino de España en el que, tras recordar que las decisiones de denegación de acceso al mercado español adoptadas por la Comunidad Autónoma de Madrid constituían medidas de excepción al principio de la libre circulación de mercancías en la Comunidad, constataba que, al no haberle comunicado estas decisiones, el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión nº 3052/95.

14 Este último escrito no recibió respuesta de las autoridades españolas, por lo que la Comisión, al considerar que el incumplimiento persistía, envió con fecha de 24 de julio de 2000 un dictamen motivado al Reino de España, instándole a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación. En el citado dictamen motivado, la Comisión hacía referencia a procedimientos sancionadores incoados por la Comunidad Autónoma de Madrid contra determinados operadores que deseaban importar productos de limpieza que contenían lejía.

15 En dicho dictamen motivado se llega a la conclusión de que «el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al haber adoptado medidas, como las sanciones impuestas en los expedientes acumulados 28/802/97-A y 28/063/98-A y en el expediente 28/801/97-A y la nota del Instituto Nacional de Consumo de 7 de abril de 1998, por las que se deniega el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otro Estado miembro con la denominación "limpiador con lejía" u otra denominación similar, y en virtud de la Decisión nº 3052/95, por no haber notificado dichas medidas a la Comisión».

16 Mediante escrito transmitido por correo electrónico el 1 de agosto de 2000, las autoridades españolas notificaron a la Comisión las medidas que habían adoptado con arreglo a la Decisión nº 3052/95 en relación con la lejía.

17 Posteriormente, mediante escrito de 30 de noviembre de 2000, el Gobierno español respondió al dictamen motivado, reiterando los argumentos relativos a la protección de los consumidores y señalando que consideraba realizada la notificación exigida por la Decisión nº 3052/95, puesto que la medida estatal relativa a los productos que contienen lejía estaba justificada por el objetivo de proteger a los consumidores y no era desproporcionada.

18 Por estimar que el Reino de España no había puesto fin al incumplimiento relativo al artículo 28 CE, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

19 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

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

— Condene en costas al Reino de España.

20 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

— [Esta pretensión, relativa a una solicitud de declaración de confidencialidad de determinados datos, carece ya de pertinencia]

— Declare la inadmisibilidad de la demanda y, con carácter subsidiario, la circunscriba a los expedientes sancionadores tramitados por la Comunidad Autónoma de Madrid, desestimándola.

— Con carácter subsidiario, desestime la demanda.

— Condene en costas a la Comisión.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

21 El Gobierno español propone una excepción de inadmisibilidad de la demanda por falta de coincidencia entre la fase precontenciosa y la fase judicial.

22 En efecto, considera que la Comisión modificó y amplió el objeto de litigio durante el procedimiento. Afirma que, tanto en el escrito de requerimiento complementario como en el dictamen motivado, la Comisión centra su atención en los expedientes sancionadores tramitados por la Comunidad Autónoma de Madrid en contra de algunas empresas, mientras que en la demanda las pretensiones de la Comisión no se ciñen a los citados expedientes (incluidas las decisiones adoptadas en los mencionados expedientes), sino que, por el contrario, se formulan en términos de gran generalidad y vaguedad. El Gobierno español añade que la referencia a la cantidad mínima de cloro activo por litro sólo aparece en la demanda.

23 Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que el recurso es admisible, el Gobierno español solicita que la imputación relativa al

incumplimiento del artículo 28 CE se circunscriba a las sanciones impuestas por la Comunidad Autónoma de Madrid en los expedientes mencionados en el apartado anterior.

24 La Comisión estima que las alegaciones del Gobierno español se basan en una incorrecta comprensión del dictamen motivado. Afirma que éste cubre, con carácter general, el hecho de que las autoridades españolas deniegan el acceso al mercado español a productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar, cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro, sin que el procedimiento administrativo previo se haya limitado a las sanciones administrativas impuestas por la Comunidad Autónoma de Madrid. Añade que tanto estas sanciones como la nota de 7 de abril de 1998 se citan únicamente a título de ejemplo, como se deduce claramente del texto del dictamen motivado.

25 La diferente formulación de la conclusión del dictamen motivado y de las pretensiones de la demanda no significa, a juicio de la Comisión, que se haya modificado el objeto del litigio. Además, la Comisión alega que el resultado de dicha reformulación es coherente con la práctica del Tribunal de Justicia, que redacta muy a menudo el fallo de sus sentencias de forma general, sin hacer referencia necesariamente a la norma o al caso concreto que originó el litigio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

26 Según reiterada jurisprudencia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las

imputaciones de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-305, apartado 10, y de 13 de febrero de 2003, Comisión/Alemania, C-228/00, Rec. p. I-1439, apartado 25).

27 El escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro interesado y el dictamen motivado emitido por la Comisión delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo (sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 55).

28 No obstante, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso, a condición de que el objeto del litigio no se haya ampliado ni modificado (sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 56).

29 El Tribunal de Justicia ha declarado igualmente que, si bien el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, el escrito de requerimiento no puede someterse, en cambio, a exigencias de precisión tan estrictas, ya que éste no podrá consistir, necesariamente, más que en un primer resumen sucinto de las imputaciones. Nada impide, pues, a la Comisión detallar, en el dictamen motivado, las imputaciones que ya formuló de manera más global en el escrito de requerimiento (sentencia de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia, C-279/94, Rec. p. I-4743, apartado 15).

30 Ahora bien, en el caso de autos, no puede reprocharse a la Comisión el haber delimitado en su recurso el objeto del litigio de manera más amplia de lo que lo había hecho en el procedimiento administrativo previo.

31 En efecto, en primer lugar, en el escrito de requerimiento, la Comisión había indicado claramente que el procedimiento versaba sobre la denegación del acceso al mercado español a los productos extranjeros, negativa que se derivaba del modo en que las autoridades españolas interpretan el Real Decreto. Las decisiones de la Comunidad Autónoma de Madrid se mencionan en el escrito de requerimiento complementario. Este último escrito constata además la imputación relativa al incumplimiento de la obligación de notificación establecida en el artículo 1 de la Decisión nº 3052/95.

32 En segundo lugar, en el dictamen motivado, la Comisión llega a la conclusión de que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, por una parte, al haber adoptado medidas que deniegan el acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otro Estado miembro con la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar y, por otra parte, en virtud de la decisión nº 3052/95 al no haberle notificado dichas medidas. La referida institución menciona únicamente a título de ejemplo las sanciones impuestas en los expedientes acumulados 28/802/97-A y 28/063/98-A, y en el expediente 28/801/97-A, así como la nota de 7 de abril de 1998 del Instituto Nacional.

33 Por último, si bien es cierto que las conclusiones de la demanda están redactadas de una forma que difiere ligeramente de la redacción de los escritos de requerimiento y del dictamen motivado, incorporan, no obstante, las afirmaciones realizadas en la fase administrativa previa. Las citadas conclusiones no hacen ya referencia a las decisiones de la Comunidad Autónoma de Madrid, sino que precisan, lo cual se desprende efectivamente de las mencionadas decisiones, que la concentración mínima de cloro activo por debajo de la cual se deniega el acceso al mercado español es de 35 gramos por litro.

34 De ello se deduce que la Comisión no amplió ni modificó el objeto del litigio en la fase administrativa previa, sino que se limitó a renunciar a la imputación basada en la falta de notificación, con arreglo al artículo 1 de la Decisión nº 3052/95, de las medidas nacionales de que se trata.

35 Además, no hay indicio alguno que revele que las autoridades españolas no pudieron disponer de toda la información necesaria para permitirles defender válidamente su argumentación en el escrito de contestación.

36 Dado que la Comisión utilizó las sanciones impuestas por la Comunidad Autónoma de Madrid únicamente a título de ejemplo, no procede que el Tribunal de Justicia limite el alcance de la demanda a dichas sanciones.

37 Procede, pues, desestimar la excepción de inadmisibilidad en su conjunto y declarar la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

38 Es pacífico entre las partes y, por lo demás, el Gobierno español lo admite expresamente, que la denegación del acceso al mercado español de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar, cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro, constituye una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 28 CE. Es pacífico igualmente que el contenido en cloro activo de los productos de limpieza no ha sido armonizado a nivel comunitario.

39 Las partes no están de acuerdo, sin embargo, en lo que se refiere a la cuestión de si dicho obstáculo a la libre circulación de mercancías podría estar justificado a la luz de la protección de la salud pública o de los consumidores.

Alegaciones de las partes

40 El Gobierno español alega que la única forma de controlar de forma adecuada microorganismos como la *Salmonella,* el *Campylobacter* y la *Escherichia coli,* consiste en utilizar buenas medidas de limpieza y desinfección a nivel industrial y doméstico. La importancia de este extremo se ve confirmada si se tiene en cuenta que en España la temperatura ambiente es relativamente elevada durante gran parte del año. En consecuencia, es preciso garantizar, en aras de la salud pública, un contenido mínimo de 35 gramos de cloro activo por litro. Habida cuenta de que el Real Decreto se aplica indistintamente a los productos nacionales y a los productos importados, no hay ni discriminación arbitraria ni restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

41 En lo que atañe a la protección de los consumidores, el citado Gobierno alega que los consumidores españoles conocen las lejías tradicionales por sus efectos blanqueadores y desinfectantes. Añade que la indicación de la mención «lejía» cuando el contenido en cloro activo de la solución de hipoclorito incorporada se encuentra muy por debajo de los límites establecidos por la ley vulnera el derecho del consumidor a tener una información clara y precisa acerca de las características del producto comercializado de cara a las posibilidades de elección de que dispone dicho consumidor y al uso que éste pretende hacer del referido producto. En efecto, tal producto no reúne las características establecidas por la normativa vigente aplicable a las lejías.

42 La Comisión afirma que la protección de los consumidores puede alcanzarse a través de medios distintos de la reserva de ciertas denominaciones de venta, por ejemplo la utilización del término «lejía», a aquellos productos que tengan unas cualidades determinadas. Dichos medios, como la colocación de un etiquetado adecuado referente a la índole y a las características del producto vendido, restringen en menor medida la comercialización en un Estado miembro de los productos procedentes de otro Estado miembro que respondan a las normas establecidas por este último.

43 La Comisión añade que la interpretación del Real Decreto mantenida por las autoridades españolas vacía de contenido la cláusula de reconocimiento mutuo cuyo objeto es permitir la comercialización en España de lejía y, *a fortiori,* de preparados que contengan lejía que no respondan a las especificaciones de la normativa española, sino a las de otros Estados miembros en los que son legalmente fabricados y comercializados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

44 Según reiterada jurisprudencia, a falta de armonización de las legislaciones nacionales, el artículo 28 CE prohíbe los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías, como los relativos, por ejemplo, a su denominación, forma, dimensiones, peso, composición, presentación, etiquetado y acondicionamiento, aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los productos importados (sentencia de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia, C-14/00, Rec. p. I-513, apartado 69, y la jurisprudencia citada).

45 Para que la protección de la salud pública pueda justificar el obstáculo señalado, debe acreditarse que los productos legalmente fabricados y comercializados en Estados miembros distintos del Reino de España, con la denominación «limpiador con lejía» u otra denominación similar, cuando su contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro, suponen un riesgo para la salud pública.

46 No puede afirmarse que un producto limpiador cuyo contenido en cloro activo sea inferior a 35 gramos por litro represente, en sí mismo, un riesgo superior al de productos similares que tengan un contenido mínimo en cloro activo de 35 gramos por litro y cuya comercialización esté autorizada. En efecto, al ser el cloro activo una sustancia peligrosa, cuanto menos cantidad contenga un producto, menor será la posibilidad de que pueda ser perjudicial para la salud pública.

47 Aun suponiendo que un contenido en cloro activo de 35 gramos por litro o un contenido superior sea necesario para determinados tipos de desinfección, de ello no se deriva que cualquier producto que tenga un contenido en cloro activo inferior a dicha cifra constituya un peligro para la salud pública. Debe admitirse, sin embargo, que dichos productos limpiadores no son aptos para ser utilizados en tales operaciones de desinfección.

48 Por consiguiente, el riesgo que podría implicar dicho producto se deriva más bien de los peligros que pueden surgir cuando un consumidor lo utilice de manera inadecuada o con fines distintos de aquellos para los que fue concebido.

49 A este respecto, hay que señalar, como alega la Comisión, que la normativa española, tal como es aplicada por las autoridades nacionales, es desproporcionada con respecto al objetivo de la protección de los consumidores.

50 En efecto, colocar una etiqueta que contiene información sobre la naturaleza y las características principales del producto, incluido el contenido en cloro activo de éste, resulta plenamente suficiente para informar a los consumidores de las cualidades y la composición de productos como los controvertidos en el presente asunto.

51 El Gobierno español observa que, en España, los consumidores confían en que el contenido en cloro activo de la lejía no sea inferior a 35 gramos por litro. Por ello, se les induciría a error si pudieran comercializarse en España productos de limpieza que no respondiesen a dicha confianza.

52 No obstante, la circunstancia de que los consumidores de un Estado miembro tengan ideas muy concretas respecto a la composición o a las características de un determinado producto no puede justificar, en principio, los obstáculos a la libre circulación de mercancías.

53 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el «consumidor de referencia» es un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz (véase, por lo que se refiere a los productos alimenticios, la sentencia de 16 de julio de 1998, Gut Springenheide y Tusky, C-210/96, Rec. p. I-4657, apartado 31). Este criterio, basado en el principio de proporcionalidad, se aplica también en el ámbito de la comercialización de productos cosméticos cuando un error sobre las características del producto no puede ser perjudicial para la salud pública (sentencias de 13 de enero de 2000, Estée Lauder, C-220/98, Rec. p. I-117, apartado 28, y de 24 de octubre de 2002, Linhart y Biffl, C-99/01, Rec. p. I-9375, apartado 31).

54 Pues bien, el Gobierno español no ha podido demostrar que existan diferencias significativas entre la legibilidad y la inteligibilidad de las etiquetas de los productos alimenticios o cosméticos, por un lado, y los productos limpiadores, por otro, que tengan como consecuencia que las características desinfectantes de estos últimos no puedan ser apreciadas correctamente por los consumidores al leer la etiqueta. En efecto, por lo que respecta a los productos desinfectantes, es esencial que el consumidor tenga en cuenta el contenido en cloro activo de dichos productos, tanto si es inferior como superior a 35 gramos por litro.

55 El Gobierno español alega, sin embargo, que, en el caso de la lejía, un error sobre la concentración del hipoclorito sódico puede tener consecuencias perjudiciales para la salud de los consumidores, puesto que éstos esperan que la utilización del producto redunde en una desinfección que no se produce.

56 Aun admitiendo que así fuera, el citado Gobierno no ha demostrado por qué razón un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, corre el riesgo de cometer tal error por lo que a la lejía se refiere, mientras que no se cometerían errores de la misma naturaleza, tan perjudiciales como aquél para la salud, derivados de una lectura incorrecta de la información que figura en las etiquetas de otros productos.

57 A este respecto, la legislación comunitaria relativa a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos establece los requisitos de etiquetado de los preparados peligrosos que están obligados a cumplir los productores de productos limpiadores a base de lejía en el supuesto de que deseen comercializarlos en España [véanse, en particular, las Directivas 88/379/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1988, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (DO L 187, p. 14), y 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos (DO L 200, p. 1), que deroga y sustituye a la Directiva 88/379 a partir del 30 de julio de 2002]. El artículo 7 de la Directiva 88/379 precisaba las indicaciones que debían figurar de manera legible e indeleble en el envase y establecía la forma en que debía indicarse el nombre químico de la sustancia o sustancias presentes en el preparado de que se trate.

58 Si se cumplen dichos requisitos, no hay ninguna razón para dudar de que el nivel de seguridad así fijado es suficiente para garantizar una protección adecuada y apropiada de los consumidores.

59 El Gobierno español afirma asimismo que los productos que han sido legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros con la denominación «limpiador con lejía» no respetan lo dispuesto en 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 (DO L 250, p. 17; EE 15/05, p. 55).

60 No puede acogerse esta argumentación. En efecto, las etiquetas colocadas en dichos productos no inducen a error al consumidor por lo que respecta a las propiedades reales de los citados productos, dado que éstos llevan la mención «con lejía». La preposición «con» indica claramente al consumidor que adquiere un producto que se compone, en particular pero no exclusivamente, de lejía. Por tanto, no se oculta al consumidor la verdadera naturaleza del producto.

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

Costas

62 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de España y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

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

2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Edward La Pergola Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de noviembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris