

Asunto C-438/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

13 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de julio de 2023

Parte demandante:

Association Protéines France
Union végétarienne européenne
Association végétarienne de France
Beyond Meat Inc.

Parte demandada:

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro de Economía, Hacienda y Soberanía Industrial y Digital)

Objeto y hechos del litigio

- 1 El Conseil d'État (Consejo de Estado) conoce de tres demandas de anulación independientes presentadas por i) la asociación Protéines France, ii) la Union Végétarienne Européenne y la Association Végétarienne de France, y iii), la sociedad Beyond Meat. Varias sociedades que operan en el mercado de los alimentos a base de proteína vegetal han intervenido en apoyo de la demanda de la asociación Protéines France, entre ellas la sociedad Beyond Meat.
- 2 Las sociedades demandantes solicitan al Conseil d'État (Consejo de Estado) que anule el decret n.º 2022-947 de 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines

dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Decreto n.º 2022-947, de 29 de junio de 2022, sobre la utilización de determinadas denominaciones empleadas para designar alimentos que contienen proteínas vegetales). Ese decreto aplica el artículo L. 412-10 del code de la consommation (Código de Consumo), resultante del artículo 5 de la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (Ley de 10 de junio de 2020 de transparencia en la información sobre productos agrícolas y alimentarios).

- 3 El Conseil d'État (Consejo de Estado) ha decidido acumular las demandas.

Marco jurídico

A. Derecho de la Unión pertinente

Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor

- 4 De conformidad con el artículo 38 del Reglamento n.º 1169/2011:

«1. Respecto a las materias específicamente armonizadas por el presente Reglamento, los Estados miembros no podrán adoptar ni mantener medidas nacionales salvo que lo autorice el Derecho de la Unión. Dichas medidas nacionales no supondrán un aumento de obstáculos a la libre circulación de mercancías, incluida la discriminación en relación con los alimentos de otros Estados miembros.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39, los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales sobre las materias no específicamente armonizadas por el presente Reglamento a condición de que no prohíban, impidan o limiten la libre circulación de mercancías que sean conformes con el presente Reglamento.»

- 5 En virtud del artículo 1, apartado 1 (Objeto y ámbito de aplicación) del Reglamento n.º 1169/2011:

«1. El presente Reglamento establece la base para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, al mismo tiempo que asegura un funcionamiento correcto del mercado interior.»

- 6 A tenor del artículo 3, apartado 1 (Objetivos generales) de dicho Reglamento:

«1. La información alimentaria facilitada perseguirá un nivel de protección elevado de la salud y los intereses de los consumidores, proporcionando una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice

los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas.»

7 En virtud del artículo 7 (Prácticas informativas leales) de ese mismo Reglamento:

«1. La información alimentaria no inducirá a error, en particular:

a) sobre las características del alimento y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, país de origen o lugar de procedencia, y modo de fabricación o de obtención;

[...]

d) al sugerir, mediante la apariencia, la descripción o representaciones pictóricas, la presencia de un determinado alimento o ingrediente, cuando en realidad un componente presente de forma natural o un ingrediente utilizado normalmente en dicho alimento se ha sustituido por un componente o un ingrediente distinto.

2. La información alimentaria será precisa, clara y fácil de comprender para el consumidor.

[...]

4. Los apartados 1, 2 y 3 también se aplicarán a:

a) la publicidad;

b) la presentación de los alimentos y, en especial, a la forma o el aspecto que se les dé a estos o a su envase, al material usado para este, a la forma en que estén dispuestos así como al entorno en el que estén expuestos.»

8 Según el artículo 9 del citado Reglamento (Lista de menciones obligatorias):

«1. De conformidad con los artículos 10 a 35 y salvo las excepciones previstas en el presente capítulo, será obligatorio mencionar las siguientes indicaciones:

a) la denominación del alimento;

[...]»

9 A tenor del artículo 17, apartados 1 y 5 (Denominación del alimento) de dicho Reglamento:

«1. La denominación del alimento será su denominación legal. A falta de tal denominación, la denominación del alimento será la habitual, o, en caso de que esta no exista o no se use, se facilitará una denominación descriptiva del alimento.

[...]

5. *En el anexo VI se establecen disposiciones específicas sobre la denominación del alimento y las menciones que deberán acompañarlo.»*

- 10 En virtud del apartado 4 de la parte A (Menciones obligatorias que acompañan a la denominación del alimento) del anexo VI (Denominación del alimento y menciones específicas que lo acompañan) del referido Reglamento:

«4. *En el caso de alimentos en los que un componente o ingrediente que los consumidores esperan que haya sido habitualmente utilizado, se ha sustituido por otro componente o ingrediente, el etiquetado deberá contener —además de la lista de ingredientes— una indicación clara del componente o ingrediente que ha sido utilizado en esa sustitución parcial o total:*

- a) *muy cerca de la denominación del producto, y*
- b) *utilizando un tamaño con una altura de la x correspondiente al menos al 75 % de la altura de la x de la denominación del producto y no inferior al tamaño mínimo requerido en el artículo 13, apartado 2, del presente Reglamento.»*

Sentencias pertinentes del Tribunal de Justicia

- 11 En su sentencia de 1 de octubre de 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), el Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento n.º 1169/2011 no enumera las «materias específicamente armonizadas» a que se refiere el artículo 38, apartado 1, de dicho Reglamento y que, habida cuenta de esa expresión, la identificación de tales materias debe efectuarse con observancia estricta del texto de ese Reglamento (apartado 25).
- 12 En la sentencia de 1 de diciembre de 2022, LSI — Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del apartado 4 de la parte A del Anexo VI del Reglamento n.º 1169/2011 tienen por objeto, en esencia, completar las del artículo 7 de dicho Reglamento mediante normas especiales en materia de etiquetado, con el fin de proteger al consumidor contra los engaños producidos por una indicación inexacta (apartado 31).

Comunicación de la Comisión sobre preguntas y respuestas relativas a la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (2018/C 196/01)

B. Disposiciones de Derecho nacional invocadas

- 13 A tenor del artículo L. 412-10 del Código de Consumo (introducido mediante el artículo 5 de Ley de 10 de junio de 2020 sobre transparencia en la información sobre productos agrícolas y alimentarios):

«Las denominaciones utilizadas para designar alimentos de origen animal no pueden utilizarse para describir, comercializar o promocionar alimentos que contienen proteínas vegetales. Mediante decreto se fijará el contenido en proteínas vegetales por encima del cual no podrá utilizarse esa denominación.»

- 14 Según el artículo 1 del Decreto de 29 de junio de 2022 sobre utilización de determinadas denominaciones empleadas para designar alimentos que contienen proteínas vegetales:

«[El presente decreto se aplica] a los alimentos, fabricados en territorio nacional, que contengan proteínas vegetales.»

- 15 De conformidad con los apartados 3 y 4 del artículo 2 de ese mismo Decreto:

«Queda prohibido utilizar, para designar un producto transformado que contenga proteínas vegetales:

[...]

3° una denominación que emplee terminología específica de la carnicería, charcutería o pescadería;

4° una denominación de un alimento de origen animal representativa de los usos comerciales.»

- 16 Con arreglo al artículo 3 de ese Decreto:

«Como excepción a lo dispuesto en el artículo 2, podrá utilizarse la denominación de un alimento de origen animal:

1° para alimentos de origen animal que contengan proteínas vegetales en una proporción determinada cuando esa presencia esté prevista por la normativa o mencionada en la lista adjunta a este Decreto;

[...]».

- 17 El artículo 5 del mismo Decreto dispone:

«Aquellos productos que se fabriquen y comercialicen legalmente en otro Estado miembro de la Unión Europea o en Turquía, o que se fabriquen legalmente en otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no estarán sujetos a los requisitos previstos en el presente Decreto.»

- 18 El mencionado Decreto prevé, en su artículo 7, sanciones administrativas en caso de incumplimiento de sus normas.

Alegaciones de las partes**A. Alegaciones esenciales de las partes demandantes (y coadyuvantes)**

- 19 Las partes demandantes (y coadyuvantes) sostienen que el Decreto impugnado es ilegal e invocan varios motivos a este respecto. En particular, aducen que el Decreto impugnado:
- fue adoptado al término de un procedimiento irregular, pues no fue debidamente notificado a la Comisión Europea conforme al procedimiento de notificación específico previsto en el artículo 45 del Reglamento n.º 1169/2011;
 - no respeta el requisito de claridad en materia de etiquetado que establece el Reglamento n.º 1169/2011, el objetivo de rango constitucional de inteligibilidad y accesibilidad de la norma ni el principio de legalidad de los delitos y las penas;
 - es ilegal porque el artículo L. 412-10 del Código de Consumo que aplica instaura una prohibición de principio, incumpliendo el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior;
 - es resultado de una desviación de poder, porque fue supuestamente adoptado para proteger a los consumidores sobre la base, en particular, del artículo 38 del Reglamento n.º 1169/2011, cuando en realidad pretende proteger los intereses de los productores de carne, en virtud del Reglamento n.º 1169/2011.
- 20 También invocan la infracción de las disposiciones sobre libre circulación de mercancías y del artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011, toda vez que el Decreto impugnado exige que los productos a base de proteínas vegetales fabricados y comercializados en Francia incluyan una mención obligatoria adicional relativa al país de origen sin ningún tipo de justificación e incrementa las cargas administrativas cuando esos productos se fabrican fuera de la Unión, pero se comercializan en Francia. Por consiguiente, en opinión de esas partes, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, en el sentido del artículo 34 TFUE, o una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, en el sentido del artículo 35 TFUE. Además, la autoridad reglamentaria no ha acreditado que esa medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa sea proporcional al objetivo de claridad de la información proporcionada a los consumidores que se persigue ni que no existan otros medios más adecuados para alcanzar ese objetivo.
- 21 Fundamentalmente, las partes demandantes arguyen, en primer lugar, que el Decreto impugnado, al prohibir que se utilicen denominaciones de alimentos de origen animal para designar alimentos a base de proteínas vegetales, infringe el artículo 38, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, porque regula una materia

que ya ha sido específicamente armonizada por las disposiciones de los artículos 7 y 17 del citado Reglamento, en relación con el apartado 4 de la parte A de su anexo VI.

- 22 En segundo lugar, las demandantes alegan, con carácter subsidiario, que el Decreto impugnado infringe los artículos 9 y 17 del Reglamento n.º 1169/2011, porque se prohíbe a los productores de alimentos a base de proteínas vegetales, a falta de una denominación legal prescrita por las disposiciones nacionales o europeas, que designen sus productos con su denominación habitual, ya sea una denominación cuyo uso haya surgido antes de la publicación del Decreto o posteriormente, o de una denominación descriptiva.
- 23 En apoyo de este motivo, las demandantes alegan que, como ni el Derecho nacional ni el Derecho de la Unión prevé una denominación legal para los alimentos a base de proteínas vegetales, los fabricantes y distribuidores de esos alimentos no pueden utilizar denominaciones autorizadas por el Reglamento n.º 1169/2011 para presentar y comercializar sus productos y recuerdan que la propia Comisión señaló, en sus observaciones a la notificación previa del proyecto de Decreto efectuada el 1 de octubre de 2021 en el marco del procedimiento establecido en el artículo 5 de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, y en virtud del Reglamento n.º 1169/2011, que determinados términos cuya utilización prohibía el proyecto de Decreto notificado habían sido ampliamente utilizados en el mercado de la Unión en los últimos años para describir productos con base vegetal y que los consumidores se habían familiarizado con esos tipos de productos y esas denominaciones.

B. Ministro de Economía, Hacienda y Soberanía Industrial y Digital

El Ministro de Economía, Hacienda y Soberanía Industrial y Digital solicita que se desestimen las demandas. Sostiene que los motivos invocados por las sociedades demandantes y coadyuvantes carecen de fundamento.

Apreciación del Conseil d'État (Consejo de Estado)

- 24 El Conseil d'État (Consejo de Estado) rechaza los motivos basados en la notificación irregular del Decreto impugnado a la Comisión Europea, pues considera que esa notificación se efectuó de modo regular.
- 25 El Conseil d'État (Consejo de Estado) rechaza los motivos basados en el incumplimiento del requisito de claridad, del objetivo de rango constitucional de inteligibilidad y accesibilidad de la norma y en la vulneración del principio de legalidad de los delitos y las penas y considera que las disposiciones del Decreto impugnado de que se trata son suficientemente claras e inteligibles.

- 26 En cuanto al supuesto incumplimiento de la libre circulación de mercancías, el Conseil d'État (Consejo de Estado) entiende que, dado que el Decreto impugnado se aplica exclusivamente a productos fabricados en territorio nacional, no puede tener por objeto o por efecto obstaculizar la importación de mercancías a Francia procedentes de otro Estado miembro. Por otra parte, a la luz de los elementos que obran en autos, según él, el Decreto impugnado no tiene por objeto o por efecto restringir las exportaciones de productos franceses al extranjero. Por consiguiente, el Conseil d'État (Consejo de Estado) rechaza el motivo basado en una infracción de los artículos 34 TFUE o 35 TFUE.
- 27 En lo concerniente a la supuesta infracción de la Directiva 2005/29, el Conseil d'État (Consejo de Estado) considera que el Decreto impugnado no tiene por objeto ni por efecto completar, en el sentido del artículo 5 de la Directiva, la lista única de prácticas comerciales que se considerarán desleales en cualquier circunstancia, adjunta a esta, y que, por lo tanto, procede desestimar los motivos basados en la infracción de la citada Directiva.

Sobre la supuesta infracción del Reglamento n.º 1169/2011

- 28 El Conseil d'État (Consejo de Estado) señala que de las disposiciones del Decreto impugnado se desprende que la autoridad de reglamentación, para lograr el mismo objetivo que persigue el Reglamento n.º 1169/2011, consistente en proteger a los consumidores frente a las denominaciones engañosas, pretendió prohibir denominaciones que designan productos de origen animal para describir, comercializar o promocionar alimentos que contienen proteínas vegetales. Esa prohibición no solo se aplica cuando no se incluyen indicaciones adicionales muy cerca de esas denominaciones para informar a los consumidores de la sustitución total o parcial de las proteínas vegetales en la composición de esos alimentos, sino también cuando esas indicaciones se encuentran junto a esas denominaciones. En el primer supuesto, según él, el Decreto impugnado establece límites de contenido en proteínas vegetales por debajo de los cuales pueden seguir utilizándose esas denominaciones.
- 29 Así, prosigue, a título ilustrativo, el Decreto impugnado prohíbe las denominaciones «bistec» o «salchicha» no acompañadas de indicaciones adicionales para designar un «bistec» o una «salchicha» en los que las proteínas animales han sido sustituidas por proteínas vegetales, pero autoriza no obstante esas denominaciones cuando el contenido en proteínas vegetales esté por debajo del límite que determina. Ese Decreto también prohíbe el uso de las denominaciones «bistec de soja» o «salchicha vegetal» debido a la utilización de los términos «bistec» y «salchicha», que designan productos de origen animal, para designar alimentos en los que las proteínas de origen animal se han sustituido por proteínas vegetales.
- 30 El Conseil d'État (Consejo de Estado) considera que los motivos invocados por las demandantes suscitan diversas cuestiones relativas a la interpretación del Reglamento n.º 1169/2011. Más concretamente, esos motivos llevan a preguntarse

si las materias abordadas en el Decreto impugnado (a saber, la prohibición de utilizar denominaciones de alimentos de origen animal para designar alimentos a base de proteínas vegetales) han sido específicamente armonizadas, en el sentido del artículo 38, apartado 1, por los artículos 7 y 17 del citado Reglamento, en relación con lo dispuesto en el apartado 4 de la parte A de su anexo VI. En caso de armonización específica de las materias abordadas por el Decreto impugnado, se plantea la cuestión de las consecuencias de esa armonización. A falta de armonización específica, cabe dudar no obstante de si el Decreto impugnado infringe lo dispuesto en los artículos 9 y 17 del Reglamento n.º 1169/2011.

- 31 El Conseil d'État (Consejo de Estado) considera que esas cuestiones son determinantes para la resolución del litigio de que conoce y presentan una dificultad grave. Entiende que, por lo tanto, es preciso acudir ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

- 32 En consecuencia, el Conseil d'État (Consejo de Estado) plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

1. ¿Deben interpretarse las disposiciones del artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011, que exige que se facilite a los consumidores información que no les induzca a error sobre la identidad, naturaleza, y cualidades de los alimentos, en el sentido de que armonizan específicamente, según el artículo 38, apartado 1, de ese mismo Reglamento y a efectos de su aplicación, la cuestión de la utilización de denominaciones de productos de origen animal procedentes del sector de la carnicería, charcutería y pescadería para describir, comercializar o promocionar alimentos que contienen proteínas vegetales, que pueden inducir a error al consumidor, impidiendo así que los Estados miembros puedan intervenir sobre esta cuestión mediante la adopción de medidas nacionales que regulen o prohíban el uso de esas denominaciones?

2. ¿Deben interpretarse las disposiciones del artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011, que prevén que, a falta de denominación legal, la denominación de un alimento será la habitual o una denominación descriptiva del alimento, en relación con el apartado 4 de la parte A de su anexo VI, en el sentido de que armonizan específicamente, según el artículo 38, apartado 1, de ese mismo Reglamento y a efectos de su aplicación, la cuestión del contenido y de la utilización de denominaciones distintas de las denominaciones legales que designan alimentos de origen animal para describir, comercializar o promocionar alimentos que contienen proteínas vegetales, incluso en caso de que todos los ingredientes de origen animal que constituyen un alimento se sustituyan íntegramente por ingredientes de origen vegetal, impidiendo así que los Estados miembros puedan intervenir sobre esta cuestión mediante la adopción de medidas nacionales que regulen o prohíban el uso de esas denominaciones?

3. En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones prejudiciales primera o segunda, ¿se opone la armonización específica, según el artículo 38, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 y a efectos de su aplicación, que llevan a cabo los artículos 7 y 17 de dicho Reglamento, en relación con las disposiciones del apartado 4 de la parte A de su anexo VI:

a) a que un Estado miembro adopte una medida nacional en virtud de la cual se puedan imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las prescripciones y prohibiciones que resultan de las disposiciones de ese Reglamento?

b) a que un Estado miembro adopte una medida nacional que determine el contenido en proteínas vegetales por debajo del cual sigue estando autorizado utilizar denominaciones, distintas de la denominación legal, que designan alimentos de origen animal para describir, comercializar o promocionar alimentos que contienen proteínas vegetales?

4. En caso de respuesta negativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, ¿permiten los artículos 9 y 17 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 a los Estados miembros:

a) adoptar una medida nacional que determine el contenido en proteínas vegetales por debajo del cual sigue estando autorizado utilizar denominaciones, distintas de la denominación legal, que designan alimentos de origen animal para describir, comercializar o promocionar alimentos que contienen proteínas vegetales?

b) adoptar una medida nacional que prohíba el uso de determinadas denominaciones habituales o descriptivas, incluso cuando van acompañadas de indicaciones adicionales que garantizan que la información que reciba el consumidor sea leal?

c) adoptar las medidas mencionadas en las letras a) y b) anteriores únicamente con respecto a los productos fabricados en su territorio sin vulnerar, en ese caso, el principio de proporcionalidad de las medidas?