

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 1 de octubre de 2020 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) n.º 1169/2011 — Información alimentaria facilitada al consumidor — Artículos 9, apartado 1, letra i), y 26, apartado 2, letra a) — Mención obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos — Omisión que puede inducir a error al consumidor — Artículo 38, apartado 1 — Materias específicamente armonizadas — Artículo 39, apartado 2 — Adopción de medidas nacionales que establecen menciones obligatorias adicionales relativas al país de origen o al lugar de procedencia de tipos o categorías específicos de alimentos — Requisitos — Demostración de la existencia de una relación entre una o más cualidades de los alimentos de que se trata y su origen o procedencia — Conceptos de “demostración de la existencia de una relación” y de “cualidades” — Prueba de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información — Medida nacional que establece la mención obligatoria del origen nacional, europeo o no europeo de la leche»

En el asunto C-485/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 27 de junio de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de julio de 2018, en el procedimiento entre

**Groupe Lactalis**

y

**Premier ministre,**

**Garde des Sceaux, ministre de la Justice,**

**Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,**

**Ministre de l'Économie et des Finances,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y la Sra. L.S. Rossi, y los Sres. J. Malenovský (ponente), F. Biltgen y N. Wahl, jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de junio de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Groupe Lactalis, por el Sr. F. Molinié y la Sra. S. Bensusan, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. A.-L. Desjonquères y C. Mosser, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. G. Kanellopoulos y por las Sras. I. E. Krompa y E. Leftheriotou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. M. Van Hoof y la Sra. K. Herbout-Borcza, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de julio de 2020;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 26, 38 y 39 del 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 y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n.º 608/2004 de la Comisión (DO 2011, L 304, p. 18).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Groupe Lactalis (en lo sucesivo, «Lactalis»), por un lado, y el Premier ministre (Primer Ministro, Francia), el Garde des Sceaux, ministre de la Justice (Ministro de Justicia, Francia), el ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (Ministro de Agricultura y Alimentación, Francia) y el ministre de l'Économie et des Finances (Ministro de Economía y Hacienda, Francia), por otro lado, en relación con la legalidad del Decreto n.º 2016-1137, de 19 de agosto de 2016, sobre la indicación del origen de la leche y de la leche y la carne utilizadas como ingredientes (JORF de 21 de agosto de 2016, texto n.º 18; en lo sucesivo, «Decreto controvertido»).

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

- 3 Los considerandos 1 a 4 y 29 del Reglamento n.º 1169/2011 exponen:
  - «(1) En el artículo 169 [TFUE] se establece que la Unión [Europea] debe contribuir a lograr un alto nivel de protección de los consumidores mediante las medidas que adopte en virtud [del artículo 114 TFUE].
  - (2) La libre circulación de alimentos seguros y saludables es un aspecto esencial del mercado interior y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como a sus intereses sociales y económicos.
  - (3) Para lograr un alto nivel de protección de la salud de los consumidores y garantizar su derecho a la información, se debe velar por que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen. Las decisiones de los consumidores pueden verse influidas, entre otras cosas, por factores sanitarios, económicos, medioambientales, sociales y éticos.
  - (4) De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 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 2002, L 31, p. 1)], un principio general de la legislación alimentaria es ofrecer a los consumidores una base para elegir con conocimiento de causa los alimentos que consumen y evitar cualquier práctica que pueda inducir a engaño al consumidor.

[...]

(29) Debe indicarse el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento siempre que la falta de tal indicación pueda inducir a engaño a los consumidores en cuanto al verdadero país de origen o lugar de procedencia de dicho producto. En cualquier caso, la indicación del país de origen o del lugar de procedencia debe facilitarse de manera que no engañe al consumidor y sobre la base de criterios claramente definidos que garanticen unas condiciones de competencia equitativas para la industria y ayuden a los consumidores a entender mejor la información sobre el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento. [...]»

4 El artículo 1 de este Reglamento, que lleva como epígrafe «Objeto y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 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.»

5 El artículo 3 del citado Reglamento, cuyo epígrafe es «Objetivos generales», dispone en sus apartados 1 y 2:

«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.

2. La legislación sobre información alimentaria aspirará a lograr en la Unión la libre circulación de alimentos producidos y comercializados legalmente, teniendo en cuenta, en su caso, la necesidad de proteger los intereses legítimos de los productores y de promover la producción de productos de calidad.»

6 El artículo 7 del mismo Reglamento, que lleva como epígrafe «Prácticas informativas leales», contiene un apartado 1 con arreglo al cual:

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

- a) sobre las características del alimento [...]
- b) al atribuir al alimento efectos o propiedades que no posee;
- c) al insinuar que el alimento posee características especiales, cuando, en realidad, todos los alimentos similares poseen esas mismas características [...]

[...]».

7 El capítulo IV del Reglamento n.º 1169/2011, que lleva como epígrafe «Información alimentaria obligatoria», contiene, entre otros, los artículos 9 y 26.

8 El artículo 9 de dicho Reglamento, que lleva como epígrafe «Lista de menciones obligatorias», contiene un apartado 1 con la siguiente redacción:

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

[...]

- i) el país de origen o lugar de procedencia cuando así esté previsto en el artículo 26;

[...]».

9 A tenor del artículo 26 del citado Reglamento, cuyo epígrafe es «País de origen o lugar de procedencia»:

«[...]

2. La indicación del país de origen o el lugar de procedencia será obligatoria:
  - a) cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento, en particular si la información que acompaña al alimento o la etiqueta en su conjunto pudieran insinuar que el alimento tiene un país de origen o un lugar de procedencia diferente;
  - b) cuando se trate de carne de los códigos de la nomenclatura combinada ("NC") que se enumeran en el anexo XI.

[...]

5. A más tardar el 13 de diciembre de 2014, la Comisión presentará informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia para los alimentos siguientes:

[...]

- b) la leche;
- c) la leche como ingrediente de productos lácteos;

[...]

7. Los informes a que se refieren los apartados 5 y 6 tendrán en cuenta la necesidad del consumidor de estar informado, la viabilidad de facilitar la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia y un análisis de costes y beneficios de la aplicación de tales medidas, incluidos los efectos jurídicos relacionados con el mercado interior y las repercusiones en el comercio internacional.

La Comisión podrá acompañar dichos informes con propuestas de modificación de las disposiciones pertinentes de la Unión.

[...]»

- 10 El capítulo VI del mismo Reglamento, bajo el epígrafe «Medidas nacionales», incluye, entre otros, los artículos 38 y 39.

- 11 El artículo 38 del Reglamento n.º 1169/2011, cuyo epígrafe es «Medidas nacionales», establece lo siguiente:

«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.»

- 12 En virtud del artículo 39 del mismo Reglamento, que lleva como epígrafe «Medidas nacionales sobre las menciones obligatorias adicionales»:

«1. Además de las menciones obligatorias a que se hace referencia en el artículo 9, apartado 1, [...] y de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 45, los Estados miembros podrán adoptar medidas que exijan menciones obligatorias adicionales para tipos o categorías específicos de alimentos, cuando esté justificado por al menos uno de los siguientes motivos:

- a) protección de la salud humana;

- b) protección de los consumidores;
- c) prevención del fraude;
- d) protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de prevención de la competencia desleal.

2. Mediante el apartado 1, los Estados miembros podrán introducir medidas sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos solo en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia. Al notificar tales medidas a la Comisión, los Estados miembros facilitarán pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.»

### ***Derecho francés***

13 El Decreto controvertido entró en vigor el 17 de enero de 2017 y su vigencia estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 2018.

14 El artículo 1 del Decreto contiene un apartado I con la siguiente redacción:

«El etiquetado de los alimentos envasados a efectos del artículo 2 del [Reglamento n.º 1169/2011] se ajustará a las disposiciones de este Decreto en caso de que dichos alimentos contengan:

- 1.º leche;
- 2.º leche utilizada como ingrediente en los productos lácteos que se mencionan en la lista del anexo;

[...]

En el etiquetado de los alimentos envasados deberá indicarse el origen de los ingredientes mencionados en los puntos 1.º a 3.º. No obstante, en caso de que dichos ingredientes representen un porcentaje, expresado en forma del peso total de los ingredientes empleados en el alimento envasado, que se encuentre por debajo de un umbral, el etiquetado de dicho alimento no se incluirá en el ámbito de aplicación del presente Decreto.»

15 Con arreglo al artículo 3 del mismo Decreto:

«I. La indicación del origen de la leche o de la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos a que se hace referencia en el artículo 1 incluirá las siguientes menciones:

- 1.º “país de recogida: (nombre del país en el que se recogió la leche)”;
- 2.º “país de envasado o transformación: (nombre del país en el que la leche fue envasada o transformada)”.

II. No obstante lo dispuesto en el apartado I, cuando la leche o la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos haya sido recogida, envasada o transformada en el mismo país, la mención del origen podrá adoptar la forma siguiente: “Origen: (nombre del país)”.

III. No obstante lo dispuesto en los apartados I y II, cuando la leche o la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos haya sido recogida, envasada o transformada en uno o varios Estados miembros de la Unión Europea, la mención del origen podrá adoptar la forma siguiente: “Origen: UE”.

IV. No obstante lo dispuesto en los apartados I y II, cuando la leche o la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos haya sido recogida, envasada o transformada en uno o varios Estados no pertenecientes a la Unión Europea esta mención podrá adoptar la forma: “Origen: fuera de la UE”».

- 16 El artículo 6 del mismo Decreto dispone que «aquellos productos que se fabriquen y comercialicen legalmente en otro Estado miembro de la Unión Europea o en un tercer país no estarán sujetos a lo previsto en el presente Decreto».
- 17 Mediante el Decreto n.º 2018-1239, de 24 de diciembre de 2018, sobre la indicación del origen de la leche y de la leche y la carne utilizadas como ingredientes (JORF de 2 de diciembre de 2018, texto n.º 70), se amplió el período de vigencia del Decreto controvertido.

### **Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 18 Mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2016, Lactalis interpuso un recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) en el que solicitaba la anulación del Decreto controvertido. En apoyo de sus pretensiones, invocó en particular dos motivos basados en que dicho Decreto infringe los artículos 26, 38 y 39 del Reglamento n.º 1169/2011.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente considera que las cuestiones que plantea el examen de esos dos motivos resultan determinantes para la solución del litigio del que conoce y presentan una considerable dificultad de interpretación.
- 20 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe entenderse el artículo 26 del Reglamento [n.º 1169/2011], que establece, en particular, que la Comisión presentará informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia para la leche y la leche utilizada como ingrediente, en el sentido de que ha armonizado específicamente esa materia a efectos del artículo 38, apartado 1, del mismo Reglamento y de que se opone a la facultad de los Estados miembros para adoptar medidas que exijan realizar menciones obligatorias adicionales con arreglo al artículo 39 del citado Reglamento?
  - 2) En el caso de que las medidas nacionales estén justificadas por la protección de los consumidores a efectos del artículo 39, apartado 1, [del Reglamento n.º 1169/2011], ¿deben interpretarse de manera conjunta los dos criterios previstos en el apartado 2 de ese artículo, relativos, por un lado, a la demostración de la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia y, por otro lado, a las pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite tal información? En particular, ¿puede basarse la apreciación de dicha relación en elementos meramente subjetivos relativos a la importancia de la asociación que la mayor parte de los consumidores pueden realizar entre las cualidades de un alimento y su origen o procedencia?
  - 3) En la medida en que las cualidades del alimento parecen poder deducirse de todos los elementos que contribuyen a su calidad, ¿pueden tenerse en cuenta las consideraciones asociadas a la capacidad de resistencia del alimento al transporte y a los riesgos de alteración del alimento durante un trayecto para apreciar que se ha demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia a efectos de la aplicación del artículo 39, apartado 2?
  - 4) ¿Supone la apreciación de los requisitos que establece el artículo 39 [del Reglamento n.º 1169/2011] considerar que las cualidades de un alimento son únicas por su origen o procedencia o que están garantizadas por ese origen o esa procedencia y, en este último caso, a pesar de la armonización de las normas sanitarias y medioambientales aplicables en el seno de la Unión Europea, puede ser más precisa la mención del origen o de la procedencia que una indicación de tipo "UE" o "fuera de la UE"?»
- 21 El 27 de febrero de 2019, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió suspender el procedimiento hasta que se dictara la sentencia en el asunto C-363/18, relativo a una petición de decisión prejudicial planteada el 4 de junio de 2018 por el órgano jurisdiccional remitente y que también tenía por objeto la interpretación del Reglamento n.º 1169/2011. Tras dictarse la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Organisation juive européenne y Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), se reanudó el procedimiento en el presente asunto en virtud de la decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2019.

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Sobre la primera cuestión prejudicial***

- 22 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide si el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche y de la leche utilizada como ingrediente ha de considerarse como una «materia específicamente armonizada» por ese mismo Reglamento, a efectos del apartado 1 de su artículo 38, y, en caso de respuesta afirmativa, en el sentido de que se opone a que los Estados miembros adopten medidas que impongan menciones obligatorias adicionales, sobre la base del artículo 39 del citado Reglamento.
- 23 De entrada, procede declarar que el artículo 38 del Reglamento n.º 1169/2011, que lleva como epígrafe «Medidas nacionales», distingue claramente la categoría de las «materias específicamente armonizadas» por el propio Reglamento de la categoría de las materias que no lo están. Respecto a las primeras, el apartado 1 de ese mismo artículo dispone que los Estados miembros no podrán adoptar ni mantener medidas nacionales salvo que lo autorice el Derecho de la Unión. En lo que atañe a las materias no específicamente armonizadas, el apartado 2 del citado artículo 38 prevé, en cambio, que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39 del mismo Reglamento, los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales a condición de que no prohíban, impidan o limiten la libre circulación de mercancías.
- 24 Por otra parte, el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011, que lleva como epígrafe «Medidas nacionales sobre las menciones obligatorias adicionales», establece, en su apartado 1, que los Estados miembros podrán adoptar medidas que exijan menciones obligatorias adicionales para tipos o categorías específicos de alimentos, cuando esté justificado por uno o varios motivos relativos a la protección de la salud humana, la protección de los consumidores, la prevención del fraude, la protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de prevención de la competencia desleal. Además, ese mismo artículo precisa, en su apartado 2, que los Estados miembros podrán introducir medidas sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos solo en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia, antes de añadir que, al notificar tales medidas a la Comisión, los Estados miembros facilitarán pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.
- 25 Por lo que respecta, en primer lugar, a si el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011, que lleva como epígrafe «País de origen o lugar de procedencia», debe considerarse como una «materia específicamente armonizada» por ese Reglamento, al hacer obligatoria la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de la leche y de la leche utilizada como ingrediente, procede hacer constar que ninguna de las disposiciones del citado Reglamento enumera aquellas materias. De este modo, habida cuenta de esa expresión, la identificación de tales materias debe efectuarse con observancia estricta del texto del Reglamento n.º 1169/2011.
- 26 A este respecto, tal como se desprende de su propio epígrafe, el artículo 9 del Reglamento n.º 1169/2011 establece la lista de las menciones que deben figurar obligatoriamente en los alimentos. Con arreglo al apartado 1, letra i), de aquel artículo, será obligatorio mencionar el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento cuando así esté previsto en el artículo 26 del mismo Reglamento.
- 27 Por su parte, el artículo 26 dispone, en su apartado 2, letras a) y b), que la indicación del país de origen o el lugar de procedencia será obligatoria, por un lado, cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento y, por otro lado, cuando se trate de carne de algunos códigos de la nomenclatura combinada que se enumeran en el anexo XI del propio Reglamento.
- 28 De la citada disposición resulta que el Reglamento n.º 1169/2011 armoniza específicamente, a efectos de su artículo 38, apartado 1, la materia de la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos, cuando la omisión de esa indicación pudiera inducir a error a los consumidores, y que no lleva a cabo, en cambio, ninguna armonización específica por lo que respecta a otros supuestos o situaciones.
- 29 Por otra parte, del artículo 26, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 se desprende que, con la única excepción de la carne de determinados códigos de nomenclatura combinada, todos los

demás alimentos están sujetos a la referida armonización específica, incluidas la leche y la leche utilizada como ingrediente.

- 30 Por lo que respecta, en segundo lugar, a si la armonización específica se opone a la adopción de eventuales medidas nacionales adicionales, del apartado 24 de la presente sentencia se desprende que los Estados miembros podrán adoptar tales medidas siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011.
- 31 A este respecto, del artículo 39, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011 se desprende, por un lado, que las menciones que podrán exigir los Estados miembros deberán ser «adicionales» en relación con las previstas por el propio Reglamento n.º 1169/2011, entre las cuales figura, como se expone en el apartado 27 de la presente sentencia, la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos, cuando la omisión de esa indicación pudiera inducir a error a los consumidores. De lo anterior se deduce que las menciones en cuestión no solo deberán ser compatibles con el objetivo perseguido por el legislador de la Unión por medio de la armonización específica de la materia de la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia, sino también formar un conjunto coherente con esa indicación.
- 32 Por otro lado, esas menciones obligatorias adicionales solo podrán tener por objeto «tipos o categorías específicos de alimentos» y no alimentos considerados indistintamente. Por consiguiente, podrán indicar, en particular, el país de origen o el lugar de procedencia de un tipo o una categoría específica de alimentos, como la leche o la leche utilizada como ingrediente, siempre que se refieran a supuestos o situaciones distintos de aquellos en que la omisión de la indicación de ese país de origen o de ese lugar de procedencia pudiera inducir a error a los consumidores.
- 33 Habida cuenta de la totalidad de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche o de la leche utilizada como ingrediente ha de considerarse como una «materia específicamente armonizada» por el propio Reglamento, a efectos del apartado 1 de su artículo 38, cuando la omisión de tal indicación pudiera inducir a error a los consumidores, y de que no se opone a que los Estados miembros adopten medidas que impongan menciones obligatorias adicionales, sobre la base del artículo 39 del mismo Reglamento, siempre que sean compatibles con el objetivo perseguido por el legislador de la Unión por medio de la armonización específica de la materia de la indicación obligatoria del país de origen o de lugar de procedencia y que formen un conjunto coherente con esa indicación.

#### ***Sobre la segunda cuestión prejudicial***

- 34 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide si el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que, en presencia de medidas nacionales que estén justificadas, con arreglo al apartado 1 de ese mismo artículo, por la protección de los consumidores, las dos exigencias previstas en el apartado 2 del citado artículo —a saber, «que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia», por un lado, y que se hayan facilitado «pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información», por otro lado— deben considerarse conjuntamente, de tal modo que la demostración de la existencia de esa relación pueda apreciarse basándose únicamente en elementos subjetivos relativos a la importancia de la asociación que la mayoría de los consumidores pueden realizar entre determinadas cualidades del alimento de que se trata y su origen o procedencia.
- 35 A este respecto, procede poner de relieve que el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 se caracteriza por la precisión de su estructura y redacción. En efecto, en su primera frase este precepto enuncia que los Estados miembros podrán introducir medidas adicionales sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos solo en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia, antes de añadir, en su segunda frase, que, al notificar tales medidas a la Comisión Europea, los Estados miembros facilitarán pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.
- 36 De ello se desprende que el propósito del legislador de la Unión era distinguir netamente entre las dos exigencias a las que supedita la adopción de medidas nacionales adicionales, asignando a

cada una de ellas un objetivo distinto y una función diferente en la aplicación del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011.

- 37 En efecto, la exigencia relativa a «que se haya demostrado la existencia de una relación» entre algunas cualidades de los alimentos de que se trata y su origen o procedencia tiene por objeto que se acredite, en un primer momento, la existencia de esa relación en cada caso concreto.
- 38 Por su parte, la exigencia relacionada con la percepción que comparten la mayoría de los consumidores obliga al Estado miembro de que se trate a aportar la prueba de que esa mayoría considera importante que se le facilite tal información. De este modo, esa segunda exigencia opera en un momento posterior y de manera accesoria y adicional respecto de la primera.
- 39 En consecuencia, procede examinar ambas exigencias de modo sucesivo, verificando, en un primer momento y en todo caso, si se ha demostrado o no la existencia de una relación entre determinadas cualidades de los alimentos de que se trata en un supuesto concreto y su origen o su procedencia, y después, en un segundo momento —y únicamente si se acredita la existencia de aquella relación—, si ha quedado probado que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite esa información.
- 40 Tal interpretación se ve corroborada tanto por el contexto en el que se inscribe el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 como por los objetivos perseguidos por ese mismo Reglamento.
- 41 Por lo que respecta al contexto de la citada disposición, del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011 se desprende, en efecto, que la información relativa a los alimentos no debe sugerir que estos poseen características especiales, cuando, en realidad, otros alimentos similares poseen esas mismas características.
- 42 Pues bien, una medida nacional que haga obligatoria la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de un alimento basándose únicamente en la asociación subjetiva que la mayoría de los consumidores pueden realizar entre ese origen o esa procedencia y determinadas cualidades del alimento de que se trata podría sugerir que tal alimento posee cualidades particulares relacionadas con su origen o su procedencia, incluso cuando no se ha demostrado objetivamente la existencia de una relación entre ellos.
- 43 En lo que atañe a los objetivos del Reglamento n.º 1169/2011, entre ellos se incluye, como resulta de los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 1, del propio Reglamento, interpretados a la luz de los considerandos 1, 3 y 4, el objetivo que consiste en 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Organisation juive européenne y Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, apartados 52 y 53).
- 44 Tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el mencionado objetivo exige que la información alimentaria sea correcta, neutra y objetiva (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, apartado 69).
- 45 Pues bien, no es lo que sucedería si la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos pudiera exigirse basándose únicamente en la asociación subjetiva que una mayoría de los consumidores realizan entre el origen o la procedencia de esos alimentos y algunas de sus cualidades, incluso cuando no se ha demostrado objetivamente la existencia de una relación entre ellos.
- 46 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que, en presencia de medidas nacionales que se justifican, con arreglo al apartado 1 de dicho artículo, por la protección de los consumidores, las dos exigencias previstas en el apartado 2 del mismo artículo —a saber, «que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia», por un lado, y que se hayan facilitado «pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información», por otro lado—, no deben considerarse conjuntamente, de tal modo que la demostración de la existencia de esa relación no podrá apreciarse basándose únicamente en elementos subjetivos relativos a la importancia de la asociación que la mayoría de los

consumidores pueden realizar entre determinadas cualidades del alimento de que se trate y su origen o su procedencia.

#### ***Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta***

- 47 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide si el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «cualidades del alimento» incluye la capacidad de resistencia de un alimento al transporte y a los riesgos de alteración durante el trayecto, de tal modo que esa capacidad de resistencia pueda tenerse en cuenta para apreciar «que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia», a que se refiere la citada disposición.
- 48 A este respecto, del propio tenor literal del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 resulta que el concepto de «cualidades», cuyo empleo va precedido del adjetivo «determinadas», no se extiende a todas las características que poseen los alimentos, tal como figuran en el artículo 7, apartado 1, letras a) a c), del mismo Reglamento.
- 49 En efecto, a diferencia de esas características, que traducen las distintas propiedades de los alimentos, incluidas las que resultan de su fabricación o de su tratamiento, las «cualidades» a las que se refiere el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 son exclusivamente aquellas respecto de las cuales «se haya demostrado la existencia de una relación» con el origen o la procedencia de los alimentos que las poseen.
- 50 De ello se desprende que el concepto de «cualidades» al que se refiere aquella disposición remite exclusivamente a las cualidades que distinguen los alimentos que las poseen de alimentos similares que, por tener otro origen u otra procedencia, no las poseen.
- 51 Pues bien, la capacidad de resistencia al transporte y a los riesgos de alteración durante el trayecto de un alimento, como la leche o la leche utilizada como ingrediente, no puede calificarse de «cualidad» a efectos del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011, en la medida en que no se ha demostrado que exista una relación entre esa capacidad de resistencia y un origen o una procedencia precisos, en la medida en que, por tanto, pueden poseer tal capacidad de resistencia alimentos similares que no tengan ese origen o esa procedencia, y en la medida en que, por consiguiente, tal capacidad de resistencia puede garantizarse con independencia de dicho origen o dicha procedencia.
- 52 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «cualidades del alimento» no comprende la capacidad de resistencia de un alimento al transporte y a los riesgos de alteración durante el trayecto, de tal modo que esa capacidad de resistencia no podrá tomarse en consideración para apreciar «que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia», a que se refiere la citada disposición.

#### **Costas**

- 53 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) **El artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n.º 608/2004 de la Comisión, debe interpretarse en el sentido de que la indicación obligatoria del**

país de origen o del lugar de procedencia de la leche o de la leche utilizada como ingrediente ha de considerarse como una «materia específicamente armonizada» por el propio Reglamento, a efectos del apartado 1 de su artículo 38, cuando la omisión de tal indicación pudiera inducir a error a los consumidores, y de que no se opone a que los Estados miembros adopten medidas que impongan menciones obligatorias adicionales, sobre la base del artículo 39 del mismo Reglamento, siempre que sean compatibles con el objetivo perseguido por el legislador de la Unión por medio de la armonización específica de la materia de la indicación obligatoria del país de origen o de lugar de procedencia y que formen un conjunto coherente con esa indicación.

- 2) El artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que, en presencia de medidas nacionales que se justifican, con arreglo al apartado 1 de dicho artículo, por la protección de los consumidores, las dos exigencias previstas en el apartado 2 del mismo artículo —a saber, «que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia», por un lado, y que se hayan facilitado «pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información», por otro lado— no deben considerarse conjuntamente, de tal modo que la demostración de la existencia de esa relación no podrá apreciarse basándose únicamente en elementos subjetivos relativos a la importancia de la asociación que la mayoría de los consumidores pueden realizar entre determinadas cualidades del alimento de que se trate y su origen o su procedencia.
- 3) El artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «cualidades del alimento» no comprende la capacidad de resistencia de un alimento al transporte y a los riesgos de alteración durante el trayecto, de tal modo que esa capacidad de resistencia no podrá tomarse en consideración para apreciar «que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia», a que se refiere la citada disposición.

Firmas