Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 16 de julio de 2020[1]

Asunto C-485/18

Groupe Lactalis
contra
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Petición de decisión prejudicial — Reglamento (UE) n.º 1169/2011 — Información alimentaria facilitada al consumidor — Indicación obligatoria del país de origen — Artículo 26 — Alcance de la armonización — Artículo 3 — Medidas nacionales que exijan menciones obligatorias adicionales para tipos o categorías específicos de alimentos — Requisitos — Medida nacional que prevé la indicación obligatoria del origen nacional, europeo o no europeo de la leche»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación de los artículos 26 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.[2]

2. La petición se ha planteado en el marco de un litigio entre la sociedad Groupe Lactalis y el Premier ministre, el Ministre de la Justice, el Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation y el Ministre de l'Économie et des Finances (el Primer Ministro, el Ministro de Justicia, el Ministro de Agricultura y Alimentación y el Ministro de Economía y Hacienda de Francia) 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 n.º 194 de 21 de agosto de 2016, texto n.º 18; en lo sucesivo, «Decreto impugnado»). En lo que atañe a la leche, el Decreto impugnado tiene por efecto exigir a los productores la mención del origen de la leche en la etiqueta de los productos.

1 Lengua original: inglés.

2 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).

3. Acaso no sorprenda observar que el etiquetado del país de origen de los productos haya sido uno de los aspectos más litigiosos del mercado único. Con bastante frecuencia se ha dado el caso de que los requisitos en materia de etiquetado no son otra cosa que un método disimulado para dar preferencia a los productos nacionales.[3] En otros casos, sin embargo, sí existe una clara relación entre la procedencia del alimento en cuestión y su calidad. La propia existencia del Reglamento (CEE) n.º 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios[4] es por sí misma prueba de ello. Lo que se plantea en realidad en el presente asunto es si una medida nacional que impone ese requisito en el caso de la leche puede justificarse desde el punto de vista del Derecho de la Unión. Sin embargo, por los motivos que voy a señalar a continuación, a mi juicio, en el supuesto examinado por el órgano jurisdiccional remitente, no sucede así.

4. Sin embargo, antes de proceder a analizar estas cuestiones, es necesario exponer en primer lugar las disposiciones legales aplicables.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 1169/2011

5. Con arreglo a su artículo 1, apartado 1, el Reglamento n.º 1169/2011 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. El artículo 3, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento establece:

«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.

[…]»

7. El artículo 9 del Reglamento n.º 1169/2011 se titula «Lista de menciones obligatorias», y su apartado 1, letra i), establece lo siguiente:

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

[…]

3 Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de junio de 1981, Comisión/Irlanda (C-113/80, EU:C:1981:139).

4 DO 1992, L 208, p. 1.

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

[…]».

8. El artículo 10 del mismo Reglamento, cuyo epígrafe es «Menciones obligatorias adicionales para categorías o tipos específicos de alimentos», dispone lo siguiente:

«1. Además de las menciones enumeradas en el artículo 9, apartado 1, en el anexo III se establecen las menciones obligatorias adicionales para categorías o tipos específicos de alimentos.

2. Con el fin de garantizar la información de los consumidores sobre categorías o tipos específicos de alimentos y tener en cuenta el progreso tecnológico, los avances científicos, la protección de la salud de los consumidores y el uso seguro de los alimentos, la Comisión podrá modificar el anexo III mediante actos delegados, conforme a lo dispuesto en el artículo 51.

[…]»

9. Con arreglo al artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011, titulado «País de origen o lugar de procedencia»:

«1. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de los requisitos en materia de etiquetado previstos en disposiciones específicas de la Unión, en particular en el Reglamento (CE) n.º 509/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, y en el Reglamento (CE) n.º 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

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. La aplicación de la presente letra quedará sujeta a la adopción de los actos de ejecución a que se refiere el apartado 8.

3. Cuando se mencione el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento y este no sea el mismo que el de su ingrediente primario:

a) se indicará el país de origen o el lugar de procedencia del ingrediente primario de que se trate, o

b) se indicará que el país de origen o el lugar de procedencia del ingrediente primario es distinto del país de origen o lugar de procedencia del alimento.

La aplicación del presente apartado quedará supeditada a la adopción de los actos de ejecución a que se refiere el apartado 8.

4. Cinco años después de la fecha de aplicación del apartado 2, letra b), la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo para evaluar la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia para los productos a que se refiere la citada letra.

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:

a) tipos de carne distintos del vacuno y de los mencionados en el apartado 2, letra b);

b) la leche;

c) la leche como ingrediente de productos lácteos;

d) los alimentos no transformados;

e) los productos con un ingrediente único;

f) los ingredientes que representen más del 50 % de un alimento.

[…]

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.

8. A más tardar el 13 de diciembre de 2013 y en función de evaluaciones de impacto, la Comisión adoptará actos de ejecución para la aplicación del apartado 2, letra b), del presente artículo, y para la aplicación del apartado 3 del presente artículo. Estos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 48, apartado 2.

[…]»

10. El capítulo VI, con el epígrafe «Medidas nacionales», incluye, entre otros, los artículos 38 y 39.

11. Su artículo 38 se titula «Medidas nacionales» y reza 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. El artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011, titulado «Medidas nacionales sobre las menciones obligatorias adicionales», dispone:

«1. Además de las menciones obligatorias a que se hace referencia en el artículo 9, apartado 1, y en el artículo 10, 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 pública;

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.»

B. Derecho francés

13. El Decreto impugnado entró en vigor el 17 de enero de 2017 y surtió efectos hasta el 31 de diciembre de 2018.

14. Su artículo 1, apartado I, dispone lo siguiente:

«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 a 3. 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. El artículo 3 del mismo Decreto dispone lo siguiente:

«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 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 último apartado del artículo 4 del Decreto impugnado dispone:

«[…]

Para la aplicación del apartado I, artículos 2 y 3, cuando la indicación del origen implique la mención de varios Estados miembros de la Unión Europea y Estados no pertenecientes a la Unión Europea o cuando el origen no se haya determinado, la indicación del nombre de los países podrá sustituirse por la mención "UE o fuera de la UE".»

17. El artículo 6 del mismo Decreto establece lo siguiente:

«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.»

18. El 24 de diciembre de 2018, el Decreto n.º 2018-1239, sobre la indicación del origen de la leche y de la leche y la carne utilizadas como ingredientes (JORF n.º 298 de 26 de diciembre de 2018, texto n.º 70) amplió el período de vigencia del Decreto impugnado hasta el 31 de marzo de 2020.

19. Tanto el citado Decreto como el Decreto impugnado fueron notificados a la Comisión Europea previamente a su entrada en vigor, con arreglo a lo previsto en el artículo 45 del Reglamento n.º 1169/2011. La Comisión no emitió un dictamen negativo a los efectos del artículo 45, apartado 3, del Reglamento n.º 1169/2011 respecto a ninguno de los decretos. [5]

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

20. 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 impugnado. Como fundamento de su pretensión, invocó en particular dos motivos en los que alegaba que el Decreto impugnado infringía los artículos 26, 38 y 39 del Reglamento n.º 1169/2011. El órgano jurisdiccional remitente estimó que, para poder pronunciarse sobre esos dos motivos, era preciso decidir con carácter previo qué interpretación debía darse a determinadas disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011 que revisten cierta complejidad.

5 Tanto Lactalis como la Comisión aducen, no obstante, que la versión provisional del Decreto impugnado que se notificó a la Comisión no coincidía con su versión definitiva.

21. 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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 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 expresamente esta cuestión a efectos del artículo 38, apartado 1, de este Reglamento y de que limita 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, ¿deben interpretarse de manera conjunta los dos criterios previstos en el apartado 2 de este 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 dicha 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 contribuir las consideraciones asociadas a la capacidad de resistencia del alimento al transporte y los riesgos de alteración del alimento durante un trayecto a apreciar la existencia de una relación demostrada entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia a efectos de la aplicación del artículo 39, apartado 2?

4) ¿Supone considerar la apreciación de los requisitos que establece el artículo 39 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"?»

IV. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

22. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011, que dispone, 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 en el caso de la leche y la leche utilizada como ingrediente, debe interpretarse en el sentido de que ha armonizado expresamente las normas relativas a la indicación del país de origen o el lugar de procedencia de la leche utilizada como producto final o como ingrediente, y si la citada disposición limita la facultad de un Estado miembro de hacer obligatoria dicha indicación en virtud del artículo 39 del mismo Reglamento.

23. Es preciso señalar de antemano que, en primer lugar, la obligación de la Comisión prevista en el artículo 26, apartado 5, del Reglamento n.º 1169/2011 de presentar informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche no puede prejuzgar si dicho Reglamento ha armonizado o no las normas relativas a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de la leche. En efecto, la única conclusión que permite extraer dicha obligación es que la mencionada indicación no es obligatoria actualmente con arreglo al derecho de la Unión.

24. En segundo lugar, debe subrayarse que la adopción de actos legislativos por parte de la Unión en un ámbito de competencias compartidas implica necesariamente un cierto grado de armonización de las legislaciones nacionales, liberando así a los Estados miembros de sus competencias nacionales de conformidad con el artículo 2 TFUE, apartado 2. Cabe, no obstante, la posibilidad de que esta armonización se limite a establecer unas normas mínimas o abarque solo determinados aspectos del ámbito en concreto de que se trate, de modo que los Estados miembros pueden continuar invocando, en lo que atañe a los demás aspectos de ese ámbito, sus propias competencias para adoptar medidas específicas.

25. En cuanto a la armonización alcanzada por el Reglamento n.º 1169/2011 respecto a la indicación del país de origen o el lugar de procedencia de los alimentos, procede señalar que su artículo 9 establece una lista de menciones obligatorias que deben incluir los operadores de empresas alimentarias en las etiquetas de los productos. Además de esta lista, el artículo 10 establece una lista de menciones obligatorias adicionales que deben indicarse, pero solo para categorías o tipos específicos de alimentos. [6]

26. Entre las menciones que son obligatorias con independencia de la categoría o tipo de alimento de que se trate, el artículo 9, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 1169/2011 incluye el país de origen o el lugar de procedencia, aunque solo cuando así esté previsto en el artículo 26 del mismo Reglamento.

27. Con arreglo al artículo 26, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011, la indicación del país de origen o el lugar de procedencia es obligatoria en dos casos, a saber:

– 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; [7]

– cuando se trate de carne de los códigos de la nomenclatura combinada («NC») que se enumeran en el anexo XI, a saber, carne fresca, refrigerada o congelada de porcino, ovino, caprino y aves de corral de la partida 0105.

28. Aunque esta disposición no especifica si armoniza o no la legislación nacional sobre la indicación obligatoria del país de origen o el lugar de procedencia, el *contexto* en el que se ha incluido es esclarecedor en cuanto a su ámbito de aplicación. A este respecto debe señalarse que el Reglamento n.º 1169/2011 incluye un capítulo VI que se ocupa en particular de las medidas nacionales.

29. Si bien es cierto que el artículo 38, apartado 2, del mismo Reglamento, que está incluido en ese capítulo, establece que «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», su artículo 38, apartado 1, dispone, por el contrario, que «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

6 A este respecto, se desprende de las situaciones previstas en el anexo III del Reglamento n.º 1169/2011, al que hace referencia el artículo 10, que el concepto de «categorías o tipos específicos de alimentos» debe entenderse en el sentido de que incluye los métodos de producción y la composición de los alimentos.

7 Véase el artículo 26, apartado 2, letra a), del citado Reglamento. El artículo 26, apartado 3, del Reglamento n.º 1169/2011 especifica que cuando se mencione el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento y este no sea el mismo que el de su ingrediente primario, se indicará también el país de origen o el lugar de procedencia de dicho ingrediente primario, o que su país de origen o su lugar de procedencia es distinto al del alimento. El ámbito de aplicación de esta disposición se ha precisado en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/775 de la Comisión, de 28 de mayo de 2018, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 26, apartado 3, del Reglamento n.º 1169/2011 (DO 2018, L 131, p. 8). Sin embargo, al ser esta última una norma de inferior rango, no puede tenerse en cuenta en la interpretación del ámbito de aplicación del artículo 26.

Unión». Aunque es posible que el significado exacto de la expresión «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39» en ese contexto no sea del todo claro, a mi entender, el apartado 2 del artículo 38 no afecta a las normas a que se hace mención en el artículo 39 (es decir, las que se ocupan de las menciones obligatorias en la etiqueta de los productos alimenticios). [8]

30. De lo anterior resulta, pues, que el artículo 38, que sirve de introducción al capítulo VI, simplemente constata que ciertas disposiciones únicamente llevan a cabo una armonización parcial, en tanto que otras llevan a cabo una armonización completa de las menciones relativas al etiquetado de alimentos, y establece las consecuencias de una y otra situación. La dificultad de su interpretación estriba en este caso en que el artículo 38 no especifica qué preceptos están comprendidos en uno u otro supuesto.

31. Las disposiciones del artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011, por el contrario, sí me parecen decisivas a ese respecto. En efecto, el primer apartado de dicho artículo prevé expresamente que los Estados miembros podrán, conforme a determinados requisitos, adoptar medidas que exijan menciones obligatorias adicionales para tipos o categorías específicos de alimentos. Interpretar que esta disposición no armoniza completamente los requisitos con arreglo a los cuales los Estados miembros pueden adoptar menciones obligatorias adicionales equivaldría a permitir que se pongan en vigor medidas nacionales que invaliden el artículo 39, menoscabando así por completo el *efecto útil* de esta disposición. De ello se desprende que el Reglamento n.º 1169/2011 debe necesariamente interpretarse en el sentido de que limita la facultad de los Estados miembros de introducir menciones obligatorias invocando sus competencias nacionales propias plenamente autónomas.

32. Confirman esta conclusión los *objetivos* perseguidos por el Reglamento n.º 1169/2011. En efecto, según señalan sus considerandos 6 y 9, uno de los objetivos de este Reglamento era simplemente consolidar la legislación vigente resultante de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. [9] Dado que el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva disponía que «el etiquetado de los productos alimenticios implicará *solamente*, en las condiciones, y salvo las excepciones previstas en los artículos 4 a 17, las indicaciones *obligatorias* siguientes», [10] cabe deducir de los mencionados considerandos que el Reglamento n.º 1169/2011 ha mantenido, como mínimo, el principio de que los Estados miembros ya no gozan de competencia meramente autónoma para decidir qué menciones pueden hacerse obligatorias.

33. Por otra parte, según sus considerandos 13 y 14, el objetivo del Reglamento n.º 1169/2011 es, en particular, «establecer definiciones, principios, requisitos y procedimientos comunes para establecer un marco claro y una base común para las medidas de la Unión y nacionales por las que se rige la información alimentaria […] [para seguir] un enfoque *completo* […] de la información facilitada a los consumidores sobre los alimentos que consumen». [11] El uso del adjetivo «completo» es suficientemente explícito.

8 A mi juicio, esta expresión debe entenderse en el sentido de que se limita a señalar que, pese a que las situaciones a que se refiere el artículo 39 están comprendidas en un ámbito armonizado, los Estados miembros podrán no obstante adoptar medidas nacionales siempre que observen los requisitos previstos en dicha disposición.

9 DO 2000, L 109, p. 29.

10 El subrayado es mío. La lista de menciones del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2000/13 es la misma que la del artículo 9 del Reglamento n.º 1169/2011, con algunos añadidos.

11 El subrayado es mío.

34. Todo ello es suficiente, a mi juicio, para ilustrar que tanto el contexto como los objetivos del artículo 26 evidencian que el Reglamento n.º 1169/2011 ha armonizado la legislación nacional de los Estados miembros sobre las menciones obligatorias. Esta armonización no es, sin embargo, exhaustiva, ya que los Estados miembros aún disponen de la posibilidad de adoptar menciones obligatorias adicionales, aunque *únicamente* en las condiciones previstas por dicho Reglamento. [12]

35. En cuanto a la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia, puesto que el artículo 26, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 especifica los supuestos en que, con arreglo al artículo 9 de dicho Reglamento, los operadores de empresas alimentarias deben incluir esta mención en la etiqueta de los alimentos, dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que ha armonizado, al menos, los requisitos exigidos para hacer obligatorias determinadas menciones. En consecuencia, los Estados miembros ya no gozan de competencia nacional para legislar respecto a estas indicaciones de acuerdo con sus propias modalidades. [13] No obstante, el artículo 39 de dicho Reglamento redelega parte de las competencias que habían sido adelantadas en virtud del artículo 2 TFUE, apartado 2, al *conferir* competencias a los Estados miembros para adoptar sus propias indicaciones obligatorias, siempre que se ajusten a los requisitos previstos en dicha disposición. [14]

36. Esta conclusión no queda desvirtuada por el argumento expresado por algunas de las partes en el procedimiento principal, por el que alegan que la armonización llevada a cabo por el Reglamento n.º 1169/2011 no afecta a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia, puesto que dicha indicación sería necesaria para garantizar la trazabilidad de los alimentos y sus ingredientes. En realidad, además de que no percibo fundamento alguno que sustente tal alegación en el tenor del Reglamento n.º 1169/2011, la necesidad de garantizar la trazabilidad de los productos alimenticios no es incompatible en sí misma con la ausencia de la indicación obligatoria del país de origen o el lugar de procedencia de los alimentos. En efecto, el Reglamento general de legislación alimentaria [15] define en su artículo 3, punto 15, «trazabilidad» como «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso o con probabilidad de serlo». Por tanto, la trazabilidad no exige la mención explícita del país de origen o el lugar de procedencia en la etiqueta, ya que esto puede lograrse, por ejemplo, mediante un código de identificación. [16]

12 Procede observar, incidentalmente, que la propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor parece confirmar que el Reglamento n.º 1169/2011 tiene por objeto armonizar los requisitos exigidos para hacer obligatorias determinadas menciones. En efecto, dicha propuesta señalaba que «unas normas no armonizadas serían perjudiciales para el mercado interior, redundarían en una información deficiente y reducirían el nivel de protección de los consumidores. Las normas vigentes han demostrado ser válidas para permitir la libre circulación de mercancías y la protección de los consumidores» (p. 6). Por tanto, derogar las «normas armonizadas» no se consideró un enfoque viable. Al contrario, «[…] la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de un alimento, ya sea obligatoria o voluntaria, como herramienta de marketing no debe engañar al consumidor y debe basarse en criterios armonizados» (p. 8). En consecuencia, «la propuesta armoniza el marco regulador para las disposiciones horizontales relativas al etiquetado alimentario y, por tanto, contribuye a la protección de los consumidores, garantizándoles una información adecuada que les permita tomar decisiones con conocimiento de causa, seguras, saludables y sostenibles» (p. 10).

13 Habida cuenta de que el Reglamento n.º 1169/2011 armoniza las normas nacionales en materia de menciones obligatorias y regula, en su artículo 45, un procedimiento específico para el caso de que un Estado miembro considere necesario prever menciones obligatorias adicionales, considero que el Reglamento (CE) n.º 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión n.º 3052/95/CE (DO 2008, L 218, p. 21) no es aplicable al presente asunto.

14 Incidentalmente, el hecho de que el Reglamento n.º 1169/2011 armonice el ámbito de las menciones obligatorias, dejando a los Estados miembros la posibilidad de establecer otras menciones obligatorias, parece corresponder con el tenor literal de su artículo 1, apartado 2, que señala que «[el presente Reglamento] *establece los medios* para garantizar el derecho de los consumidores a la información, así como los procedimientos para facilitar información alimentaria, teniendo en cuenta la necesidad de dar la flexibilidad suficiente para responder a los futuros avances y los nuevos requisitos de información». El subrayado es mío.

15 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).

16 Véase también el artículo 18, apartado 2, del Reglamento general de legislación alimentaria.

37. En ausencia de exclusión explícita de la leche de la armonización alcanzada por el Reglamento n.º 1169/2011, debe entenderse que esta incluye la indicación del país de origen o el lugar de procedencia en el caso de la leche. Es cierto que el artículo 26, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1169/2011 establece que la indicación del país de origen o el lugar de procedencia será obligatoria cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento. No obstante, no cabe interpretar dicho artículo, como sugieren algunas partes del litigio, en el sentido de que faculta a los Estados miembros a exigir la indicación del país de origen o el lugar de procedencia de la leche en cualquier circunstancia. En efecto, dicha disposición no faculta a los Estados miembros a adoptar medidas generales de excepción, sino que precisa que los operadores de empresas alimentarias están obligados a mencionar el país de origen o el lugar de procedencia cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento. [17] Por otra parte, de los apartados 5 y 7 del artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011, conforme al cual la Comisión debe examinar la viabilidad de introducir la mención obligatoria del origen de la leche, se deduce que, actualmente, los operadores de empresas alimentarias no están obligados a mencionar esa indicación, excepto en el supuesto contemplado en su artículo 26, apartado 2, letra a). [18]

38. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo responder a la primera cuestión prejudicial planteada en los términos siguientes: El artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que ha armonizado los requisitos para que los Estados miembros puedan hacer obligatoria la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de la leche utilizada como producto final o como ingrediente. No obstante, la citada disposición no limita la facultad de los Estados miembros de hacer obligatoria dicha indicación sobre la base del artículo 39 de dicho Reglamento cuando ello esté justificado por consideraciones como la protección de la salud pública, los derechos de los consumidores, la prevención del fraude o de la competencia desleal, y cuando se cumplan los requisitos previstos en esta disposición.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

39. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si, cuando una medida que exija que se mencione la indicación del país de origen o del lugar de procedencia está justificada con arreglo al artículo 39, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, los dos criterios previstos en el apartado 2 de este artículo deben interpretarse de manera conjunta o si, en particular, la apreciación del primer criterio, a saber, la existencia de una «relación demostrada», puede basarse 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.

40. Con arreglo al artículo 39, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, los Estados miembros podrán exigir menciones obligatorias adicionales a las que figuran en sus artículos 9, apartado 1, y 10, con sujeción a los requisitos contemplados en esta disposición, que establece tres requisitos para la adopción de medidas nacionales que impongan tales menciones adicionales, a saber:

– en primer lugar, que las menciones obligatorias se refieran únicamente a determinados tipos o categorías específicos de alimentos;

17 Es cierto que el artículo 26, apartado 2, letra a), emplea la expresión «en particular» para precisar que la indicación del país de origen es obligatoria «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», lo que implica que el ámbito de aplicación de esta disposición no se limita a la situación en la que la información que acompaña al alimento o la etiqueta induce a error. Sin embargo, no creo que pueda deducirse de ella que dicha indicación sea también obligatoria en ausencia de cualquier riesgo de confusión, sino que entiendo, más bien, la necesidad de emplear la expresión «en particular» en el sentido de que la información que pudiera inducir a error pueda vincularse al alimento o a la etiqueta, aunque no de manera exclusiva. Por ejemplo, algunas marcas también pueden inducir a esa confusión.

18 Véase también la última frase del considerando 32 del Reglamento n.º 1169/2011.

– segundo, que esté justificada por al menos uno de los motivos que recoge el artículo 39, apartado 1, entre los que figura la protección de los consumidores;

– tercero, la medida nacional deberá cumplir el procedimiento establecido en el artículo 45.

41. Por último, cuando las menciones obligatorias se refieran a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos, el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 precisa en su primera frase que «los Estados miembros podrán introducir medidas sobre [dicha indicación] solo en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia» y, en su segunda frase, 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».

42. Además de estas tres condiciones previstas de manera expresa en el artículo 39, apartado 1, las medidas nacionales que exijan realizar menciones deberán también ajustarse a los principios generales sobre información alimentaria del capítulo II de dicho Reglamento y a los principios generales del Derecho de la Unión.

43. Si bien ninguno de los considerandos del Reglamento n.º 1169/2011 está dedicado al artículo 39, apartado 2, la forma en que se estructura esta disposición sugiere que establece dos criterios distintos. Aunque podría admitirse que algunos elementos del tenor o del contexto de esta disposición, así como determinados objetivos que persigue este Reglamento, pueden sustentar la postura de que la existencia de esa relación demostrada puede basarse en elementos 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, a mi juicio, la interpretación más adecuada es que se refiere a elementos puramente objetivos.

44. Cualquier otra conclusión allanaría en última instancia el camino a la reintroducción indirecta de unas normas nacionales sobre productos alimenticios que habían sido concebidas para apelar a los instintos nacionalistas o incluso chovinistas de los consumidores. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del proyecto del mercado interior ha sido la eliminación (cuando fuese posible) de tales normas, cuesta creer que el legislador de la Unión tuviese la intención de permitir su reintroducción indirecta a través del mecanismo del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011. Es en ese contexto en el que, no obstante, se va a examinar el tenor de esta disposición.

45. En primer lugar, el término «cualidad» puede referirse al conjunto de propiedades y características de un producto que permite cumplir las expectativas de los consumidores.[19] En segundo lugar, la mención que hace la segunda frase del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 a la opinión de la mayoría de los consumidores como prueba que debe facilitarse al notificar un Estado miembro la medida en cuestión a la Comisión podría permitir suponer que esta disposición simplemente precisa el momento en el que deben facilitarse tales pruebas. Por último, el Reglamento n.º 1169/2011 afirma repetidamente que debe facilitarse información adecuada a los consumidores para que tomen «decisiones con conocimiento de causa», incluidas las medioambientales y éticas.[20] En concreto, el artículo 4, apartado 2, dispone que «en caso de que se considere la necesidad de

19 Por ejemplo, la norma ISO 9000:2000 define «calidad» como el conjunto de las propiedades y características de un producto que confieren a este la capacidad de satisfacer las exigencias explícitas o implícitas del cliente.

20 Véanse el artículo 3, apartado 1, y el considerando 4.

información alimentaria obligatoria y permitir que los consumidores decidan con conocimiento de causa, se tendrá en cuenta la necesidad expresada por la mayoría de los consumidores de que se les facilite determinada información a la que conceden un valor considerable o de cualquier beneficio generalmente aceptado». [21]

46. Por mi parte, considero no obstante que, como acabo de exponer, un examen minucioso de este Reglamento demuestra que la intención del legislador de la Unión al redactar la primera frase fue precisamente excluir la posibilidad de que, en el caso de medidas concretas que exijan la indicación del lugar de origen, su adopción pudiese basarse *exclusivamente* en consideraciones meramente subjetivas.

47. La definición del término «cualidad», empleado en plural, se refiere generalmente a las características o propiedades intrínsecas del producto en cuestión. [22] En este punto, puede ser interesante señalar que el término que figura en la versión francesa del artículo 39, apartado 2, no es «qualités», sino «propriétés» (propiedades), que sin duda se refiere a la cualidad o característica que se considera propia o parte inherente de algo. Además, la primera frase del artículo 39, apartado 2, precisa, respecto a la relación que debe existir entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia, que esta debe haberse «demostrado», con lo que presume implícitamente que dichas cualidades pueden establecerse objetivamente. [23] Por último, como se desprende del artículo 1, apartado 1, y del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011, sus objetivos no son solo garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, sino además asegurar la libre circulación de los productos alimenticios. Sin embargo, incluso si se aplican indistintamente a alimentos nacionales e importados, es posible que la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia perjudique la libre circulación de productos acaso aún más que otras formas de menciones no discriminatorias. [24] En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia antes de que se adoptase el Reglamento n.º 1169/2011, estos requisitos «pretenden permitir que los consumidores distingan los productos nacionales y los productos importados, dándoles la posibilidad de hacer valer sus eventuales prejuicios contra los productos extranjeros». [25]

48. Todo ello significa que el artículo 39, apartado 2, debe entenderse, por lo tanto, en el sentido de que establece requisitos adicionales para la adopción de medidas que exijan la indicación del país de origen o del lugar de procedencia. La finalidad de esta disposición es, en efecto, respetar un justo equilibrio entre los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1169/2011 de, por un lado, garantizar que se ofrece a los consumidores una información adecuada que les permita tomar decisiones con

21 Véanse el artículo 4, apartado 2, y, en este sentido, los considerandos 16 a 18. Puesto que esta disposición establece un principio general de legislación alimentaria, lo interpreto en el sentido de que está dirigido a los Estados miembros cuando recurren al artículo 39, y a la Comisión, cuando hace uso de la facultad delegada por el legislador de la Unión en el artículo 10, apartado 2, de modificar la lista de menciones obligatorias adicionales.

22 Por tanto, cabe entender que este término se refiere a los atributos físicos, nutritivos, organolépticos y, en particular, del sabor, de un alimento.

23 En cuanto al artículo 4, apartado 2, se incluye en el capítulo II del Reglamento n.º 1169/2011, que se ocupa, como su nombre indica, de los principios generales sobre información alimentaria: puesto que esta disposición establece un principio general en materia de información alimentaria, la norma que establece puede estar sometida a excepciones.

24 En tanto que las medidas nacionales que imponen una obligación de información sobre el origen o el lugar de procedencia de mercancías se apliquen indistintamente a todos los productos, no constituyen en sí mismas una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de abril de 1985, Comisión/Reino Unido (207/83, EU:C:1985:161), apartado 17. En el presente asunto, el Decreto impugnado no se aplica a productos que hayan sido transformados fuera de la Unión Europea. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que «la aplicación de […] medida[s] nacional[es] también puede tener efectos sobre la libre circulación de mercancías […] aunque se limite[n] únicamente a los productores nacionales», puesto que fomenta la compra por parte de las empresas de transformación nacionales de productos elaborados localmente, en este caso, de la leche. Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de mayo de 1997, Pistre y otros (C-321/94 a C-324/94, EU:C:1997:229), apartado 45.

25 Sentencia de 25 de abril de 1985, Comisión/Reino Unido (207/83, EU:C:1985:161), apartado 17.

conocimiento de causa, seguras, saludables y sostenibles, y, por otro, garantizar que se respeta la libre circulación de los productos alimenticios. Con estos requisitos se pretende limitar las justificaciones a las que pueda recurrirse para respaldar tales medidas, e imponer una relación más estricta de proporcionalidad entre uno y otro objetivo. [26]

49. Volviendo al artículo 39, de su apartado 1 se deduce a su vez que expone los motivos de interés general que pueden justificar las medidas nacionales que impongan menciones obligatorias adicionales para categorías específicas de alimentos. Sin embargo, por lo que respecta a las indicaciones relativas al lugar de origen, el apartado 2 del artículo 39 impone otras dos condiciones restrictivas: en primer lugar, la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento en cuestión y su origen o procedencia y, en segundo, que la mayoría de los consumidores consideren importante que se les facilite dicha información. [27]

50. Teniendo en cuenta el tenor literal, la estructura y el objetivo específico perseguido por el artículo 39, apartado 2, considero, por tanto, que el primer y el segundo criterios son distintos entre sí y acumulativos. [28] En particular, el requisito de la demostración de la existencia de una relación entre las cualidades del alimento y su origen o procedencia no puede cumplirse únicamente por referencia a elementos meramente subjetivos relativos a la importancia de la asociación que la mayor parte de los consumidores conceden a esta característica.

51. Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones formuladas por los Gobiernos francés e italiano, según las cuales, de interpretarse el artículo 39, apartado 2, en el sentido de que establece dos requisitos distintos, se privaría a esta disposición de todo efecto útil, más aún cuando las únicas medidas nacionales que podrían ajustarse a esos dos requisitos irían en contra de la armonización exhaustiva llevada a cabo por el Reglamento n.º 1151/2012. [29]

52. Es cierto que de interpretarse el artículo 39, apartado 2, en el sentido de que exige no solo que se haya demostrado la relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia, sino además que la mayor parte de los consumidores considere importante que se les facilite esa información, el ámbito de aplicación de esta disposición resultaría bastante limitado. Sin embargo, puesto que la citada disposición solo se aplica a medidas que exijan la indicación del país de origen o el lugar de procedencia, parece lógico interpretarla en el sentido de que su alcance es limitado. No obstante, en contra de lo que sostienen algunas partes, interpretar esta disposición en el sentido de que establece dos requisitos distintos no priva a este artículo de todo efecto útil. Aunque el listón se ha puesto muy alto, no es insuperable.

53. Por lo que respecta a la armonización llevada a cabo por el Reglamento n.º 1151/2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, este no limita la adopción de medidas que exijan la indicación del país de origen o el lugar de procedencia. Aunque este Reglamento prevé un régimen de protección uniforme y exhaustivo para las indicaciones geográficas cualificadas

26 Por ejemplo, aunque el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 dispone que, en caso de que se considere la necesidad de información alimentaria obligatoria, los Estados miembros únicamente deberán tener en cuenta, o bien la necesidad expresada por la mayoría de los consumidores de que se les facilite determinada información a la que conceden un valor considerable, o bien cualquier beneficio generalmente aceptado para el consumidor, en el caso concreto de que dicha información obligatoria resulte ser la relativa al país de origen o al lugar de procedencia, los Estados miembros deberán, además, facilitar pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.

27 Más concretamente, la finalidad de estos dos requisitos es impedir que las medidas nacionales que exijan la indicación del país de origen se basen en los prejuicios de los consumidores respecto a las supuestas cualidades de determinados alimentos que procedan de determinados países, y excluir de forma implícita la posibilidad de que un Estado miembro se valga de alguna característica del alimento como pretexto para exigir la indicación del país de origen.

28 Es cierto que estos dos criterios deben interpretarse conjuntamente, pero solo en el sentido de que no toda cualidad para la que exista una relación demostrada respecto al origen o procedencia del alimento es susceptible de justificar la indicación obligatoria del país de origen o el lugar de procedencia del alimento, sino solo aquellas que importan a los consumidores.

29 Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DO 2012, L 343, p. 1).

utilizadas para designar productos en relación con los cuales existe un vínculo particular entre sus características y su origen geográfico,[30] dicha armonización se limita al uso de las designaciones correspondientes a determinados productos.[31] No es el caso de la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia.

54. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 39, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que establece dos criterios distintos. En consecuencia, la apreciación del primer criterio relativo a la existencia de una relación que se haya demostrado no puede basarse 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. En cambio, el apartado 2 de este artículo exige que el alimento en cuestión procedente de determinados países o lugares de procedencia posea determinadas cualidades o características objetivas que lo distingan de ese mismo alimento cuyo origen sea distinto.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

55. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 debe interpretarse en el sentido de que las consideraciones relativas a la capacidad de resistencia del alimento al transporte y los riesgos de deterioro del alimento durante un trayecto pueden tenerse en cuenta para apreciar la existencia de una relación demostrada entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia a efectos de la aplicación del artículo 39, apartado 2.

1. Sobre la admisibilidad

56. Es preciso señalar de entrada que en el expediente enviado al Tribunal de Justicia no consta que las autoridades francesas se refiriesen a consideraciones asociadas a la resistencia de la leche al transporte para justificar el Decreto impugnado cuando lo notificaron a la Comisión con carácter previo a su adopción. Por otra parte, en sus observaciones escritas, el Gobierno francés ofreció otra explicación: que el Decreto se había adoptado «al objeto de satisfacer las firmes expectativas favorables al etiquetado de la leche […] tras los escándalos como el producido por el uso fraudulento de carne de caballo, haciéndola pasar por carne de vacuno» y que «la obligación de mencionar el origen mejoraría la transparencia y la trazabilidad a lo largo de la cadena de suministro para combatir el fraude alimentario con mayor eficacia y restablecer la confianza de los consumidores».

57. No obstante, debe observarse que las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.[32]

30 Véase, en ese sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521), apartado 114.

31 Véase, por analogía, la sentencia de 8 de mayo de 2014, Assica y Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306), apartados 29 a 31.

32 Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 25.

58. Al parecer, en el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente no descarta la posibilidad de que el legislador nacional haya tenido en cuenta las consideraciones asociadas a la capacidad de resistencia de la leche al transporte al adoptar el mencionado Decreto. Dado que el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho nacional (y, por tanto, para establecer si el objetivo perseguido por el Decreto controvertido es el planteado en la cuestión prejudicial), considero que la cuestión resulta admisible.

2. Sobre el fondo

59. A la luz de mi conclusión propuesta en la segunda cuestión prejudicial, debe recordarse, con carácter preliminar, que el artículo 39, apartado 2, establece dos criterios para la adopción por un Estado miembro de una medida nacional que exija la indicación del país de origen o del lugar de procedencia del alimento. Conforme al primer criterio, únicamente podrá adoptarse esta indicación en caso de que exista una relación demostrada entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia.

60. En cuanto al concepto de «cualidades», como ya se ha señalado anteriormente, este se refiere a las características que posee algo, por ejemplo, en agronomía, a las propiedades físicas, nutritivas, organolépticas y, en particular, del sabor, de un alimento.

61. Dado que el artículo 39, apartado 2, emplea la expresión «determinadas cualidades», sin precisar cuáles son esas características, entiendo que esta disposición se aplica a todos aquellos casos en que pueda identificarse una relación entre cualquiera de las características de un alimento y su origen o procedencia. En ese contexto, la capacidad de resistencia del alimento al transporte podría considerarse una de sus cualidades. [33]

62. No obstante, para que se cumpla el primer criterio previsto en el artículo 39, apartado 2, se requiere que exista una relación entre la cualidad que menciona el órgano jurisdiccional remitente en la cuestión planteada, es decir, la *capacidad de resistencia del alimento al transporte*, por una parte, y su origen o procedencia, por otra. En cuanto al segundo criterio, dicha cualidad no es, en general, específica del origen del alimento; así, por ejemplo, en el caso de ciertas frutas u hortalizas en concreto, las técnicas de producción empleadas en su cultivo quizá sí puedan influir en su capacidad para soportar el transporte. En el caso de la leche, sin embargo, su capacidad de conservación durante el transporte sin que se perjudique su calidad no cambia, al menos, en las circunstancias actuales, en función de cuál sea su lugar de producción. Cabe pues presumir (en ausencia de prueba en contrario, claro está) que la leche que se produzca en Francia o la producida en Bélgica tienen la misma capacidad de soportar el transporte.

63. Cierto es que el transporte podría afectar a otras cualidades del alimento, empezando por el sabor. Teniendo en cuenta que dicho transporte durará más o menos tiempo en función de cuál sea el origen del alimento, sí podría existir, pues, una relación entre su origen y algunas de sus cualidades. No obstante, para que se cumpla el primer criterio previsto en el artículo 39, apartado 2, es decir, que exista una relación demostrada entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia, debe demostrarse también que el transporte de un alimento en concreto entraña riesgos objetivos de alteración de sus cualidades.

33 Pese a que existen normas de higiene y de seguridad parcialmente armonizadas a nivel de la Unión (mantenimiento de la cadena del frío, etc.) cuya finalidad es conservar algunas de sus propiedades durante el transporte, no todos los alimentos ofrecen la misma resistencia al transporte.

64. En el caso de la leche, teniendo en cuenta el segundo criterio, tal alteración deberá afectar a alguna de las cualidades de la leche que valoren la mayor parte de los consumidores. Además, se exige a los Estados miembros que, cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión [34] y, por consiguiente, cuando aplican el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011, observen los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figura el principio de proporcionalidad. De ello resulta que las medidas que los Estados miembros están facultados para adoptar deben ser aptas para alcanzar el objetivo propuesto y no ir más allá de lo que es necesario para alcanzar tal objetivo, lo cual implica en particular que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa. [35] Es preciso señalar, en último lugar, que una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática. [36]

65. Por lo que respecta a la leche, incluso aunque se admita que su transporte podría afectar a algunas de sus cualidades, esto parece ser cierto solo cuando se trata de leche «fresca» (sea cruda o pasteurizada). Teniendo en cuenta que de los autos resulta que el Decreto impugnado se aplica indistintamente a todos los tipos de leche, tanto «fresca» como «UHT», parece que esta norma iría más allá de lo que es necesario para alcanzar el objetivo que expone el órgano jurisdiccional remitente.

66. Si, no obstante, se puede probar *científicamente* la probabilidad de que el transporte afecte a determinadas cualidades, ya sean físicas, nutritivas, organolépticas o del sabor de la leche, incluso de la leche UHT, y si los consumidores consideran importantes esas cualidades específicas (como ya se ha expuesto al examinar la segunda cuestión prejudicial), las consideraciones asociadas a la capacidad de resistencia del alimento al transporte y los riesgos de alteración del alimento durante un trayecto sí pueden tenerse en cuenta para apreciar la existencia de una relación entre esas cualidades del alimento y su origen.

67. Es cierto, evidentemente, que en el caso de la leche «fresca» su frescura se vincula (en mayor o menor medida dependiendo del tipo de leche) a la distancia que recorra desde su lugar de producción al mercado. [37] Sin embargo, no puedo dejar de señalar en este sentido que el artículo 3, apartado III, del Decreto impugnado dispone que en caso de que el lugar de producción de la leche sea otro Estado miembro distinto de Francia, la indicación de origen podrá adoptar la forma «origen: UE». Por el contrario, el apartado IV de ese mismo artículo 3 establece que cuando la leche o la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos ha sido recogida, envasada o transformada en uno o varios Estados no pertenecientes a la Unión Europea, la mención del origen podrá adoptar la forma siguiente: «Origen: fuera de la UE».

68. En tanto en cuanto la alternativa prevista en las mencionadas disposiciones es o bien la indicación «Francia», «UE» o «fuera de la UE», no es lo bastante precisa para que los consumidores puedan apreciar (ni siquiera indirectamente) la distancia recorrida por la leche, parece que el Decreto impugnado no es coherente con el objetivo que señala el Gobierno francés como justificación, esto es, la voluntad de informar a los consumidores del riesgo de deterioro de la leche durante el trayecto.

34 Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798), apartados 105 y 106.

35 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros (C-547/14, EU:C:2016:325), apartado 165 y jurisprudencia citada.

36 Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), apartado 52.

37 Cabe pensar que la indicación del país o del lugar de origen no es necesariamente el modo más preciso de informar a los consumidores sobre la distancia que recorre la leche desde su lugar de producción al mercado. Por ejemplo, si se toma el caso de la leche importada desde Bélgica a Francia, la distancia entre su lugar de producción y el de consumo u otro uso podrá ser más corta en determinadas circunstancias que en el caso de la leche que se elabore en otro lugar de Francia. Sin embargo, la exigencia de que el envasado ofrezca esas indicaciones presenta la ventaja de ser más sencilla y probablemente menos costosa para los operadores de empresas alimentarias que cualquier otra alternativa como podría ser la indicación más directamente relacionada con la distancia recorrida por la leche, ya que tal distancia puede variar en función del circuito de distribución.

69. En concreto, cabe pensar que el Decreto impugnado, en su actual forma, no supera el examen de proporcionalidad en la medida en que no ha logrado alcanzar el objetivo de informar a los consumidores de la posible relación entre un transporte prolongado de la leche y sus cualidades de manera congruente y sistemática.[38] Máxime cuando con arreglo al artículo 6 del mismo Decreto, los productos lácteos que se fabriquen legalmente en otro Estado miembro de la Unión Europea no estarán sujetos a lo previsto en el mismo. Así, por ejemplo, no se vería afectado el queso producido en Italia con leche alemana que se comercializase posteriormente en Francia.

70. No obstante, dado que el Tribunal de Justicia no es competente en virtud del artículo 267 TFUE para aplicar una norma del Derecho de la Unión a un caso concreto y, por extensión, para apreciar la validez de una legislación nacional a la luz de esa norma, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta las explicaciones adicionales ofrecidas por el Gobierno francés, si se cumplen los cuatro requisitos mencionados en el punto 64 de las presentes conclusiones.

71. Por los motivos expuestos, propongo que se responda a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 39, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que las consideraciones asociadas a la capacidad de resistencia del alimento al transporte y a los riesgos de deterioro durante un trayecto pueden ser tenidos en cuenta para apreciar la existencia de una relación demostrada entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia a efectos de la aplicación del artículo 39, apartado 2, si, en primer lugar, se demuestra que la leche puede estropearse durante su transporte, en segundo lugar, si existe probabilidad de que esa alteración afecte a determinadas cualidades de la leche que la mayor parte de los consumidores consideran importantes, en tercer lugar, si resulta más sencillo aplicar esa exigencia que cualquier otra medida que pueda haber estado más directamente relacionada con la distancia recorrida o con el tiempo necesario para el transporte de la leche y, en cuarto lugar, si la medida nacional persigue el objetivo de informar a los consumidores de los riesgos para las cualidades de los alimentos relativos a su transporte de forma congruente y sistemática.

D. Sobre la cuarta cuestión prejudicial

72. El órgano jurisdiccional remitente pregunta en la cuarta cuestión prejudicial planteada si la apreciación de los requisitos que establece el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011 supone considerar que las cualidades de un alimento son únicas por su origen, o que están garantizadas por ese origen y, en este último caso, si la mención del origen o de la procedencia debe ser más precisa que una indicación que adopte la forma «UE» o «fuera de la UE», a pesar de la armonización de las normas sanitarias y medioambientales aplicables en el seno de la Unión Europea.

73. A ese respecto, como ya se ha explicado en las presentes conclusiones en la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, el artículo 39, apartado 2, establece dos criterios distintos respecto, en primer término, a la existencia de una relación demostrada entre determinadas propiedades del alimento y su origen o procedencia, y, en segundo término, a la necesidad de que los Estados miembros faciliten pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante dicha información.

74. Puesto que se requiere haber «demostrado» la existencia de la relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen, el primer criterio exige que aquellos alimentos que tengan un determinado origen posean normalmente determinadas cualidades que sean específicas de ese origen. Sin embargo, el tenor del artículo 39, apartado 2, ni exige que esas cualidades sean únicas, en el sentido de que deban ser específicas de un país en particular, ni se exige que el Estado miembro que impone esa mención sea uno de los países cuyos alimentos posean tales cualidades.

38 Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), apartado 52.

75. No obstante, para que tal medida sea conforme con el principio de proporcionalidad, como señala, en esencia, la segunda frase del artículo 39, apartado 2, no solo es necesario que la mayoría de los consumidores consideren importantes las cualidades específicas que posean los alimentos procedentes de determinados países o lugares, sino que, además, deben poder relacionar tales cualidades con determinados países o lugares. De lo contrario, la indicación del país o del lugar de origen no cumpliría su función, que es, como enuncia el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, proporcionar una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa.

76. Por lo que respecta al grado de certeza que debe considerarse importante en relación con la presencia de estas cualidades particulares de los alimentos procedentes de un país o lugar en concreto, a mi juicio basta con que se determine que las condiciones específicas de producción, en particular, las de naturaleza técnica o climática, que se aplican generalmente en el país en cuestión, estén relacionadas con tales cualidades. En consecuencia, entiendo que las cualidades de los alimentos procedentes de un determinado grupo de países o regiones geográficas deben ser únicas por su origen, sin que estén necesariamente garantizadas por ese origen.

77. Puesto que estas cualidades pueden ser consecuencia de factores como el clima, las características del suelo o las normas de producción aplicables, la mención del origen o de la procedencia podría ser más precisa que una indicación de tipo «UE» o «fuera de la UE», a pesar de la armonización de las normas sanitarias y medioambientales aplicables en el seno de la Unión Europea.

78. Incluso en caso de que dichas cualidades se derivasen de las normas de producción aplicables, es posible que la armonización, como sucede en el presente asunto, deje a los Estados miembros cierto margen de discrecionalidad para adoptar medidas específicas. De hecho, es posible que la armonización no sea exhaustiva, como sugiere la presente cuestión, sino que abarque únicamente cuestiones de salud y de medio ambiente, mientras que las normas nacionales aplicadas podrían perseguir otros objetivos tales como garantizar un cierto grado de excelencia del alimento. Para fomentar una «igualación a lo alto», los consumidores deben poder identificar el origen de los alimentos que posean una cualidad que consideren importante, cuando es bien sabido que algunos Estados miembros aplican normas de producción más exigentes.

79. En consecuencia, en el caso de que cualidades particulares del alimento estén relacionadas con factores climáticos, las propiedades del suelo o las normas de producción aplicadas, un Estado miembro podrá, sobre la base del artículo 39, apartado 2, hacer obligatoria la mención del país de origen de modo que los consumidores interesados en esas propiedades puedan decidir con conocimiento de causa. No obstante, si resulta que esas cualidades del alimento que buscan los consumidores están garantizadas por la aplicación de normas plenamente armonizadas de producción en la Unión, un Estado miembro solo puede exigir la mención «UE» o «fuera de la UE». De hecho, una mención más precisa carecería de utilidad, e iría más allá de lo necesario, contrariamente a lo que exige el principio de proporcionalidad.

80. Por lo que respecta a la leche, aunque la cuestión planteada no se refiere específicamente a este producto, no estoy totalmente convencido de que la armonización llevada a cabo por el Derecho de la Unión afecte plenamente a todas las condiciones de producción de la leche, que depende, entre otros, de la alimentación de las vacas y de su bienestar global. En efecto, debo señalar, por ejemplo, que el Reglamento n.º 178/2002, en el que fundamenta sus observaciones Lactalis, se limita a enunciar, como menciona su artículo 1, apartado 2, ciertos principios generales que deben respetar los Estados miembros. Asimismo, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 98/58/CE [39] precisa que este instrumento legal únicamente establece normas mínimas para la protección de los animales en las

39 Directiva del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas (DO 1998, L 221, p. 23).

explotaciones ganaderas.[40] Otros instrumentos legales, como el Reglamento (CE) n.º 853/2004,[41] prevén la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de excepción.[42] Además, la Comisión confirmó en la vista que las normas aplicables a la producción de leche no estaban completamente armonizadas.

81. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, considero que la cuarta cuestión prejudicial debe responderse en el sentido de que el artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011 solamente exige que las cualidades de los alimentos procedentes de un grupo determinado de países o regiones geográficas puedan ser específicas por su origen, sin que dichas cualidades estén necesariamente garantizadas por ese origen. La mencionada disposición no limita necesariamente la facultad de un Estado miembro de establecer una mención obligatoria adicional relativa al lugar de producción que sea más precisa que la mera indicación «UE» o «fuera de la UE», a pesar de la armonización de las normas sanitarias y medioambientales aplicables en el seno de la Unión Europea.

V. Conclusión

82. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia):

«1) El artículo 26 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, debe interpretarse en el sentido de que ha armonizado los requisitos para que los Estados miembros puedan hacer obligatoria la indicación del país de origen o del lugar de procedencia de la leche utilizada como producto final o como ingrediente. No obstante, la citada disposición no limita la facultad de los Estados miembros de hacer obligatoria dicha indicación sobre la base del artículo 39 de dicho Reglamento cuando ello esté justificado por consideraciones como la protección de la salud pública, los derechos de los consumidores, la prevención del fraude o de la competencia desleal, y cuando se cumplan los requisitos previstos en esta disposición.

2) El artículo 39, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que establece dos criterios distintos. En consecuencia, la apreciación del primer criterio relativo a la existencia de una relación demostrada no puede basarse 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, sino que se requiere que los alimentos en cuestión procedentes de determinados países o lugares de procedencia posean determinadas cualidades o características objetivas que los distingan de esos mismos alimentos cuyo origen sea distinto.

3) El artículo 39, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que las consideraciones asociadas a la capacidad de resistencia del alimento al transporte y a los riesgos de alteración del alimento durante un trayecto pueden ser tenidos en cuenta para apreciar la existencia de una relación demostrada entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia a efectos de la aplicación del artículo 39, apartado 2, si, en primer lugar, se demuestra que la leche puede estropearse durante el transporte, en segundo lugar, si dicha alteración probablemente afecte a determinadas cualidades de la leche que la mayor parte de los consumidores consideran importantes, en tercer lugar, si resulta más sencillo aplicar esa exigencia que cualquier otra medida que pueda haber estado más directamente relacionada con la distancia recorrida o con el

40 En consecuencia, entiendo que la finalidad de estas normas es garantizar que los alimentos que se comercializan en la Unión cuenten con unas cualidades mínimas, más que con cualidades idénticas.

41 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO 2004, L 139, p. 55; corrección de errores en DO 2013, L 160, p. 15).

42 Véase el artículo 10, apartado 3, del Reglamento n.º 853/2004.

tiempo necesario para el transporte de la leche y en cuarto lugar, si la medida nacional persigue el objetivo de informar a los consumidores de los riesgos para las cualidades de los alimentos relativos a su transporte de forma congruente y sistemática.

4) El artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011 solamente exige que las cualidades de los alimentos procedentes de un grupo determinado de países o regiones geográficas puedan ser específicas por su origen, sin que dichas cualidades estén necesariamente garantizadas por ese origen. La mencionada disposición no limita necesariamente la facultad de un Estado miembro de establecer una mención obligatoria adicional relativa al lugar de producción que sea más precisa que la mera indicación "UE" o "fuera de la UE", a pesar de la armonización de las normas sanitarias y medioambientales aplicables en el seno de la Unión Europea.»