Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 1 de agosto de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Envases y residuos de envases — Concepto — Directiva 94/62/CE — Artículo 3 y anexo I — Etiquetas colocadas directamente sobre las frutas u hortalizas — Normativa nacional que prohíbe tales etiquetas, salvo las que son compostables mediante compostaje doméstico y están constituidas total o parcialmente por materias de origen biológico»

En el asunto C-772/24,

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 6 de noviembre de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de noviembre de 2024, en el procedimiento entre

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

y

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques,

Garde des sceaux, ministre de la Justice,

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

Ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. N. Jääskinen, Presidente de Sala, y el Sr. A. Arabadjiev (Ponente) y la Sra. R. Frendo, Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: francés.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), por los Sres. A. Bron, A. Helfer y G. Léonard, avocats;

– en nombre del Gobierno francés, por las Sras. P. Chansou y B. Travard, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. I. Melo Sampaio y el Sr. R. Tricot, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DO 2018, L 150, p. 141) (en lo sucesivo, «Directiva 94/62»), en relación con el anexo I de esta Directiva.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) y el Premier ministre (Primer Ministro, Francia), el ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (Ministro de la Transición Ecológica, la Energía, el Clima y la Prevención de Riesgos, Francia), el garde des sceaux, ministre de la Justice (Ministro de Justicia, Francia), el ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Ministro de Economía, Hacienda e Industria, Francia) y el ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (Ministro de Agricultura, Soberanía Alimentaria y Bosques, Francia), en relación con la legalidad de una resolución denegatoria presunta de una solicitud de derogación de una normativa nacional que prevé la imposición de una multa en caso de colocación de etiquetas directamente sobre las frutas u hortalizas, a excepción de las que son compostables mediante compostaje doméstico y están constituidas total o parcialmente por materias de origen biológico.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62, titulado «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) "envase": todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, y desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. Se considerarán también envases todos los artículos "desechables" utilizados con este mismo fin.

Los envases incluyen únicamente:

a) “envase de venta o envase primario”: todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final;

b) “envase colectivo o envase secundario”: todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una agrupación de un número determinado de unidades de venta, tanto si va a ser vendido como tal al usuario o consumidor final, como si se utiliza únicamente como medio para reaprovisionar los anaqueles en el punto de venta; puede separarse del producto sin afectar a las características del mismo;

c) “envase de transporte o envase terciario”: todo envase diseñado para facilitar la manipulación y el transporte de varias unidades de venta o de varios envases colectivos con objeto de evitar su manipulación física y los daños inherentes al transporte. El envase de transporte no abarca los contenedores navales, viarios, ferroviarios ni aéreos.

La definición de “envase” se basará además en los criterios que se establecen a continuación. Los artículos que figuran en el anexo I son ejemplos ilustrativos de la aplicación de estos criterios.

i) se considerarán envases los artículos que se ajusten a la definición mencionada anteriormente sin perjuicio de otras funciones que el envase también pueda desempeñar, salvo que el artículo forme parte integrante de un producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, y todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente,

ii) se considerarán envases los artículos diseñados y destinados a ser llenados en el punto de venta y los artículos desechables vendidos llenos o diseñados y destinados al llenado en el punto de venta, a condición de que desempeñen la función de envase,

iii) los elementos del envase y elementos auxiliares integrados en él se considerarán parte del envase al que van unidos; los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.»

4 El anexo I de esta Directiva, titulado «Ejemplos ilustrativos de los criterios a que se refiere el punto 1 del artículo 3», dispone:

«[…]

Ejemplos ilustrativos del criterio iii)

Envases

Etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él

[…]».

Derecho francés

5 El artículo 80 de la loi n.º 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire (Ley n.º 2020-105, de 10 de febrero de 2020, relativa a la Lucha contra el Despilfarro y a la Economía Circular) (JORF de 11 de febrero de 2020, p. 6), dispone:

«A más tardar el 1 de enero de 2022, se pondrá fin a la colocación de etiquetas directamente sobre las frutas u hortalizas, con excepción de las etiquetas compostables mediante compostaje doméstico y constituidas total o parcialmente por materias de origen biológico.»

6 A tenor del artículo R. 543-73 del code de l'environnement (Código de Medio Ambiente), en su versión modificada por el punto 2.º del apartado III del artículo 1 del décret n.º 2020-1724, du 28 décembre 2020, relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage (Decreto n.º 2020-1724, de 28 de diciembre de 2020, relativo a la prohibición de desechar productos no vendidos no alimentarios y a diversas disposiciones de lucha contra el despilfarro) (JORF de 30 de diciembre de 2020, p. 209):

«Se castigará con la multa prevista para las infracciones administrativas de la tercera clase el hecho de:

[…]

4.º colocar una etiqueta directamente sobre una fruta u hortaliza, a excepción de las que sean compostables mediante compostaje doméstico y estén constituidas total o parcialmente por materias de origen biológico, infringiendo con ello el artículo 80 de la Ley n.º 2020-105, de 10 de febrero de 2020, relativa a la Lucha contra el Despilfarro y a la Economía Circular».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

7 Mediante escrito de 25 de abril de 2022, Interfel presentó ante la Primera Ministra una solicitud de derogación de las disposiciones del artículo 1, apartado III, punto 2, del Decreto n.º 2020-1724, de 28 de diciembre de 2020, relativo a la prohibición de desechar productos no vendidos no alimentarios y a diversas disposiciones de lucha contra el despilfarro. El silencio de la Primera Ministra sobre esta solicitud dio lugar a una decisión denegatoria presunta. El 23 de agosto de 2022, Interfel interpuso un recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), que es el órgano jurisdiccional remitente, solicitando la anulación de dicha decisión.

8 El órgano jurisdiccional remitente indica que estas disposiciones fueron adoptadas para aplicar el artículo 80 de la Ley n.º 2020-105, de 10 de febrero de 2020, relativa a la Lucha contra el Despilfarro y a la Economía Circular, que tiene por objeto prohibir, en territorio francés, la colocación de etiquetas directamente sobre las frutas u hortalizas que no sean compostables mediante compostaje doméstico ni estén compuestas total o parcialmente por materias de origen biológico. Dichas disposiciones establecen que el incumplimiento de tal artículo 80 se castigará con multa. En este contexto, y habida cuenta del tenor del artículo 3 de la Directiva 94/62, el órgano jurisdiccional remitente entiende que podría considerarse que tales etiquetas, colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas, no constituyen «envases», en el sentido de la referida Directiva, ya que no cumplen plenamente con la definición ni con los tres criterios establecidos en tal artículo 3. Sin embargo, también señala que en el anexo I de la Directiva 94/62 considera expresamente como envases, a modo de ejemplo ilustrativo del criterio enunciado en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva, las etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él.

9 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si del anexo I de la Directiva 94/62 se desprende que toda etiqueta colgada directamente del producto o atada a él constituye necesariamente un «envase», en el sentido de dicha Directiva, o si procede apreciar esta calificación a la luz de la definición y de los tres criterios establecidos en su artículo 3. En este último supuesto, a su juicio, tales etiquetas solo constituyen un envase si se utilizan para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

10 En tales circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Constituyen en todo caso envases, en el sentido del artículo 3 de la Directiva [94/62] y de su anexo I, las etiquetas colocadas directamente en frutas y hortalizas?»

Sobre la cuestión prejudicial

11 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62 y el anexo I de esta deben interpretarse en el sentido de que las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas constituyen, en cualquier caso, «envases» en el sentido de dicha Directiva.

12 Procede comenzar señalando que, conforme a su artículo 1, la Directiva 94/62 tiene por objeto, en particular, prevenir o reducir el impacto de los envases y residuos de envases sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros, así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, y obliga a los Estados miembros a instaurar un sistema de recogida y valorización de los envases y los residuos de envases. A tal fin, como se desprende de su quinto considerando y conforme a su artículo 2, apartado 1, la Directiva 94/62 ha de aplicarse a todos los envases puestos en el mercado de la Unión Europea y a todos los residuos de envases (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 23).

13 De lo anterior se deduce que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el concepto de «envase» debe interpretarse en sentido amplio (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 24 y jurisprudencia citada).

14 Asimismo, procede recordar que, para que un artículo constituya un envase en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62, por un lado, debe cumplir los dos requisitos mencionados en el artículo 3, punto 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 94/62 y, por otro, debe corresponder a los criterios enumerados en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, de la citada Directiva (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 25).

15 Así, en primer lugar, para que un producto constituya un «envase» en el sentido de la Directiva 94/62, por una parte, debe utilizarse —conforme al artículo 3, punto 1, párrafo primero, de esta Directiva— para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. En la segunda frase de esta disposición se indica, además, que se considerarán también envases todos los artículos «desechables» utilizados con este mismo fin (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 26).

16 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la enumeración de las posibles funciones del envase, contenida en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, no es cumulativa (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 27).

17 Por otra parte, tal producto debe pertenecer a alguna de las tres clases de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva 94/62, esto es, envase de venta, envase colectivo o envase de transporte (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 28).

18 En segundo lugar, conforme a tal artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), de la Directiva 94/62, deben considerarse envases los artículos que se ajusten a la definición positiva del concepto de «envase» recogida en los párrafos primero y segundo del punto 1 de ese mismo artículo 3, siempre que el artículo no forme parte integrante de un producto y no sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, ni todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 29).

19 De los propios términos del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), se desprende que los tres criterios negativos que enumera son cumulativos. Por consiguiente, únicamente los artículos que, aun ajustándose a la definición positiva de envase, cumplan esos tres criterios de forma simultánea, no serán considerados envases en el sentido de la Directiva 94/62 (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 30).

20 En tercer lugar, con arreglo al artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62, los elementos del envase y elementos auxiliares integrados en él se considerarán parte del envase al que van unidos. Los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

21 A este respecto, el anexo I de esta Directiva, que contiene «ejemplos ilustrativos de los criterios a que se refiere el punto 1 del artículo 3» de la Directiva, menciona expresamente, bajo la rúbrica «Ejemplos ilustrativos del criterio iii)», que constituyen un envase las etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él.

22 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si de este anexo I se desprende que toda etiqueta colgada directamente del producto o atada a él constituye necesariamente un envase, en el sentido de la Directiva 94/62, o si esta calificación debe apreciarse a la luz de la definición y de los tres criterios establecidos en su artículo 3. En este último supuesto, tales etiquetas solo constituirían un envase si se utilizan para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

23 Si bien del tenor del anexo I de la Directiva 94/62 se desprende que las etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él constituyen un envase, procede señalar que el ejemplo proporcionado en dicho anexo I se refiere al criterio establecido en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de esa Directiva. En virtud del tenor de la segunda frase de esta disposición, los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

24 Por lo tanto, se desprende del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62 que las etiquetas mencionadas, a título de ejemplo, en el anexo I de esta Directiva pueden calificarse de «envases» si constituyen elementos auxiliares que desempeñan la función de envase, salvo que formen parte integrante del producto de que se trate y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente. Esta interpretación se ve corroborada por el tenor del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, de dicha Directiva, según el cual, para ser calificado de «envase», un artículo debe cumplir «además» los criterios expuestos en este último párrafo.

25 Por consiguiente, procede declarar que no puede considerarse que los criterios de definición del concepto de «envase» establecidos en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62 puedan no cumplirse por el mero hecho de que una etiqueta esté colgada directamente de una fruta u hortaliza o atada a ella.

26 Por lo que respecta a las posibles funciones del envase mencionadas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, si bien estas no se enumeran de manera cumulativa, sí se enumeran, en cambio, de manera exhaustiva, de modo que, para constituir un envase, una etiqueta colocada directamente sobre una fruta u hortaliza debe cumplir al menos una de estas tres funciones.

27 El Gobierno francés ha alegado, a este respecto, que las etiquetas colocadas directamente sobre frutas y hortalizas presentan características diversas y responden a objetivos muy variados. Por lo general, se trata de etiquetas pequeñas que solo cubren una parte marginal de la superficie de la fruta u hortaliza de que se trate. Dicho esto, algunas de estas etiquetas podrían rodear o abarcar de manera más significativa esa fruta u hortaliza. Además, mientras que algunas etiquetas muestran el logotipo o el nombre de una marca comercial, otras pueden contener determinada información relativa a las características de las frutas y hortalizas de que se trata, o incluso un código de barras o un código de identificación numérico.

28 Así pues, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, resulta, en primer lugar, que las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas son, con frecuencia, de menor tamaño que estas últimas y, por lo tanto, no tienen por objeto, en principio, contenerlas y protegerlas.

29 Además, por las mismas razones, estas etiquetas no parecen estar destinadas, en cualquier caso, a permitir la manipulación y el transporte de las frutas y hortalizas de que se trate al lugar de consumo.

30 Por último, si bien no se excluye que determinadas etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas permitan garantizar su presentación, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia tampoco se desprende que estén destinadas, en todo caso, a tal fin.

31 Por lo tanto, procede considerar que la referencia, en el anexo I de la Directiva 94/62, a las «etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él», como ejemplo del criterio establecido en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de dicha Directiva, no puede interpretarse en el sentido de que todas las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas deban considerarse sistemáticamente envases, en el sentido de esta.

32 A este respecto, procede observar también que de los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que, en sus conclusiones sobre el litigio principal, el *rapporteur public* (magistrado ponente) estimó que «una etiqueta colocada directamente sobre una fruta u hortaliza no cumple ninguna de las funciones» enumeradas en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, de la Directiva 94/62.

33 Por otra parte, la interpretación amplia del concepto de «envase» no implica que deba adoptarse una interpretación del anexo I de la Directiva 94/62 que contravenga los términos del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de dicha Directiva.

34 Corresponde, en definitiva, al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz, en particular, de las consideraciones que figuran en los apartados 23 a 30 de la presente sentencia y sobre la base de todos los elementos pertinentes disponibles, si las etiquetas colocadas directamente sobre una fruta u hortaliza cumplen al menos una de las tres funciones de envase definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62 y están comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de dicha Directiva.

35 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62 y el anexo I de esta deben interpretarse en el sentido de que las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas no constituyen, en todo caso, envases en el sentido de esa Directiva. Tales etiquetas solo pueden considerarse envases si cumplen una de las tres funciones de envasado definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62 y están comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de dicha Directiva.

Costas

36 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 Novena) declara:

El artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, y el anexo I de la Directiva 94/62, en su versión modificada,

deben interpretarse en el sentido de que

las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas no constituyen, en todo caso, envases en el sentido de la Directiva 94/62, en su versión modificada. Tales etiquetas solo pueden considerarse envases si cumplen una de las tres funciones de envasado definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, en su versión modificada, y están comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y

definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva 94/62, en su versión modificada.

Firmas