

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 04 de octubre de 2024, C-438/23

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Second Chamber) of 04 October 2024, C-438/23

SARA GARCÍA GARCÍA

Universidad de Valladolid

sara.garciag@uva.es

ORCID: 0000-0001-7220-0368

Recibido: 01/05/2025. Aceptado: 09/06/2025.

Cómo citar: García García, Sara, “Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 04 de octubre de 2024, C-438/23”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 264 (2025): 276-287.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reep.264.2025.276-287>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 04 de octubre de 2024, C-438/23.

Palabras clave: información; consumidores; alimentos; etiquetado.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Second Chamber) of 04 October 2024, C-438/23.

Keywords: information; consumers; food; labeling.

INTRODUCCIÓN

La Sentencia comentada tiene por objeto una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde Francia, en concreto, por su Consejo de Estado. El fondo del asunto tiene como objeto un interesante debate sobre la información que debe suministrarse al consumidor en torno a los nuevos productos alimenticios que están apareciendo en la actualidad que, bajo la apariencia de productos cárnicos,

realmente son en su totalidad o en parte productos elaborados a base de proteína vegetal.

El Tribunal de Justicia ya tuvo oportunidad con anterioridad (Asunto C-422/16) de pronunciarse sobre una cuestión próxima a esta. En aquella ocasión, proliferaban bebidas vegetales que eran ofrecidas al consumidor como “leche” vegetal o productos derivados de esta. Tras una interesante reflexión por parte del Tribunal entonces se concluyó que el uso de los términos “leche” y “productos lácteos” estaba claramente determinado por el Derecho europeo y referido, únicamente, a los productos *derivados de la secreción mamaria*, por lo que un etiquetado que ofreciese al consumidor estas bebidas vegetales tras la calificación “leche”, pese a la información que se pudiese suministrar después, inducía a error y estaba prohibida por el Derecho de la Unión. Esto derivó en un cambio del etiquetado de este tipo de productos en todo el territorio de la Unión Europea y en la desaparición de estas “leches vegetales”, con ese nombre, de las estanterías de nuestros supermercados.

En esta ocasión, el debate gira en torno al uso de calificaciones habituales tales como “salchichas” o “bistec” y otras denominaciones propias del sector de la carne, la charcutería o la pescadería para productos fabricados a base de proteína vegetal, en su totalidad o en parte. El Gobierno francés aprobó una norma en la que establecía infracciones y sus correspondientes multas por el uso en el etiquetado de este tipo de calificaciones para productos fabricados a base de proteína vegetal, incluso cuando esa calificación fuese acompañada de forma clara por la advertencia de ser “vegetales” o “de verduras” o “de soja”.

El Tribunal debe profundizar aquí sobre la validez o no de esas calificaciones, así como de la intervención al respecto de los Gobiernos nacionales y de la ulterior imposición de infracciones y sanciones.

1. MARCO JURÍDICO

Las normas de Derecho de la Unión Europea sobre las que se sostiene, principalmente, el fondo del presente litigio son:

- **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.

Concretamente, las disposiciones cuya interpretación se solicita son:

○ **Artículo 2:** *«Definición de "alimento" A efectos del presente Reglamento, se entenderá por "alimento" (o "producto alimenticio") cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no. "Alimento" incluye las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. Se incluirá el agua después del punto de cumplimiento definido en el artículo 6 de la Directiva 98/83/CE y sin perjuicio de los requisitos estipulados en las Directivas 80/778/CEE y 98/83/CE. "Alimento" no incluye: a) los piensos; b) los animales vivos, salvo que estén preparados para ser comercializados para consumo humano; c) las plantas antes de la cosecha; d) los medicamentos tal y como lo definen las Directivas 65/65/CEE(21) y 92/73/CEE(22) del Consejo; e) los cosméticos tal como los define la Directiva 76/768/CEE del Consejo(23); f) el tabaco y los productos del tabaco tal como los define la Directiva 89/622/CEE del Consejo(24); g) las sustancias estupefacientes o psicotrópicas tal como las define la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, de 1961, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971; h) los residuos y contaminantes».*

○ **Artículo 3.1.:** *«"Legislación alimentaria", las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en la Comunidad Europea o a nivel nacional a los alimentos en general, y a la seguridad de los alimentos en particular. Se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos así como de piensos producidos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos o suministrados a dichos animales».*

○ **Artículo 8:** *«Protección de los intereses de los consumidores 1. La legislación alimentaria tendrá como objetivo proteger los intereses de los consumidores y ofrecerles una base para elegir con*

conocimiento de causa los alimentos que consumen. Tendrá asimismo como objetivo prevenir: a) las prácticas fraudulentas o engañosas; b) la adulteración de alimentos, y c) cualquier otra práctica que pueda inducir a engaño al consumidor».

○ **Artículo 17.2.:** *«Los Estados miembros velarán por el cumplimiento de la legislación alimentaria, y controlarán y verificarán que los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos cumplen los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Para tal fin, mantendrán un sistema de controles oficiales y llevarán a cabo otras actividades oportunas, incluida la información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos y los piensos, la vigilancia de la inocuidad de alimentos y piensos y otras actividades de control que cubran todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Los Estados miembros regularán asimismo las medidas y las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria y de la legislación relativa a los piensos. Esas medidas y sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias».*

• **Reglamento (CE) n.º 853/2004**, 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:

○ **Anexo I:** Concretamente la siguientes definiciones: *«"Carne": las partes comestibles de los animales a que se refieren los puntos 1.2 a 1.8, incluida la sangre. "Carne separada mecánicamente" (CSM): el producto obtenido extrayendo la carne de los huesos carnosos después del deshuesado, o de las canales de las aves, por medios mecánicos que ocasionan la pérdida o alteración de la estructura de la fibra muscular. "Preparados de carne": la carne fresca, incluida la carne que ha sido troceada, a la que se han añadido productos alimenticios, condimentos o aditivos, o que ha sido sometida a transformaciones que no bastan para alterar la estructura interna de la fibra muscular ni, por lo tanto, para eliminar las características de la carne fresca. "Productos de la pesca": todos los animales marinos o de agua dulce (salvo los moluscos bivalvos vivos, los equinodermos vivos, los tunicados vivos y los gasterópodos marinos vivos, así como todos los mamíferos, reptiles y ranas), ya sean salvajes o de cría, incluidas todas las formas, partes y*

productos comestibles de dichos animales. "Productos cárnicos": los productos transformados resultantes de la transformación de la carne o de la nueva transformación de dichos productos transformados, de modo que la superficie de corte muestre que el producto ha dejado de poseer las características de la carne fresca».

- **Reglamento (CE) n.º 1169/2011**, Del Parlamento Europeo Y Del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1924/2006 y (CE) no 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) no 608/2004 de la Comisión:

- **Considerandos 1 y 3:** *«(1) En el artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se establece que la Unión debe contribuir a lograr un alto nivel de protección de los consumidores mediante las medidas que adopte en virtud de su artículo 114. (3) Para lograr un alto nivel de protección de la salud de los consumidores y garantizar su derecho a la información, se debe velar por que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen. Las decisiones de los consumidores pueden verse influidas, entre otras cosas, por factores sanitarios, económicos, medioambientales, sociales y éticos».*

- **Artículo 1.1.:** *«El presente Reglamento establece la base para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, al mismo tiempo que asegura un funcionamiento correcto del mercado interior».*

- **Artículo 2.2, letras n) a p):** *«n) «denominación jurídica»: la denominación de un alimento prescrita en las disposiciones de la Unión aplicables al mismo o, a falta de tales disposiciones de la Unión, la denominación prevista en las leyes, los reglamentos y las*

disposiciones administrativas aplicables en el Estado miembro en que el alimento se vende al consumidor final o a las colectividades; o) «denominación habitual»: cualquier nombre que se acepte como denominación del alimento, de manera que los consumidores del Estado miembro en que se vende no necesiten ninguna otra aclaración; p) «denominación descriptiva»: cualquier denominación que proporcione una descripción del alimento y, en caso necesario, de su uso, que sea suficientemente clara para permitir a los consumidores conocer su verdadera naturaleza y distinguirlo de otros productos con los que pudiera confundirse».

○ **Artículo 7:** *«La información alimentaria no inducirá a error, en particular: a) sobre las características del alimento y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, país de origen o lugar de procedencia, y modo de fabricación o de obtención; b) al atribuir al alimento efectos o propiedades que no posee; c) al insinuar que el alimento posee características especiales, cuando, en realidad, todos los alimentos similares poseen esas mismas características, en particular poniendo especialmente de relieve la presencia o ausencia de determinados ingredientes o nutrientes; d) al sugerir, mediante la apariencia, la descripción o representaciones pictóricas, la presencia de un determinado alimento o ingrediente, cuando en realidad un componente presente de forma natural o un ingrediente utilizado normalmente en dicho alimento se ha sustituido por un componente o un ingrediente distinto».*

○ **Artículo 8:** *«1. El operador de empresa alimentaria responsable de la información alimentaria será el operador con cuyo nombre o razón social se comercialice el alimento o, en caso de que no esté establecido en la Unión, el importador del alimento al mercado de la Unión. 2. El operador de empresa alimentaria responsable de la información alimentaria garantizará la presencia y la exactitud de dicha información de conformidad con la normativa aplicable sobre información alimentaria y los requisitos de las disposiciones nacionales pertinentes. (...)».*

○ **Artículo 9:** *«Lista de menciones obligatorias 1. De conformidad con los artículos 10 a 35 y salvo las excepciones previstas en el presente capítulo, será obligatorio mencionar las siguientes indicaciones: a) la denominación del alimento; b) la lista de ingredientes (...).».*

○ **Artículo 17:** *«Denominación del alimento: 1. La denominación del alimento será su denominación jurídica. A falta de tal denominación, la denominación del alimento será la habitual, o, en caso de que esta no exista o no se use, se facilitará una denominación descriptiva del alimento. 2. En el Estado miembro de comercialización se admitirá la utilización de la denominación del alimento con la que el producto se fabrique y comercialice legalmente en el Estado miembro de producción. No obstante, cuando la aplicación de las demás disposiciones del presente Reglamento, en particular las previstas en el artículo 9, no sean suficientes para permitir a los consumidores del Estado miembro de comercialización conocer la naturaleza real del alimento y distinguirlo de los alimentos con los que pudiera confundirse, la denominación del alimento deberá completarse con otras indicaciones descriptivas que habrán de figurar en su proximidad. 3. En casos excepcionales, la denominación del alimento del Estado miembro de producción no se utilizará en el Estado miembro de comercialización cuando el producto que designe en el Estado miembro de producción se diferencie, desde el punto de vista de su composición o de su fabricación, del alimento conocido bajo esta denominación hasta el punto de que el apartado 2 no baste para garantizar una información correcta a los consumidores en el Estado miembro de comercialización. 4. La denominación del alimento no se sustituirá por ninguna denominación protegida como propiedad intelectual, marca comercial o denominación de fantasía. 5. En el anexo VI se establecen disposiciones específicas sobre la denominación del alimento y las menciones que deberán acompañarlo».*

○ **Artículo 38:** *«Artículo 38 Medidas nacionales: 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».

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

En un momento en el que proliferan productos alimenticios nuevos y transformados, concretamente aquellos que se ofrecen como productos cárnicos, pero fabricados en su totalidad o en parte por proteína vegetal, Francia desarrolla una normativa en la que limita la posibilidad de denominar a productos alimenticios fabricados con proteína vegetal con terminología propia del sector de la carnicería, charcutería o pescadería y prevé las correspondientes sanciones a quién vulnere esa prohibición.

Protéines France presentó un recurso ante el Consejo de Estado francés solicitando la anulación de esa normativa por creer contraria al Derecho de la Unión la determinación del contenido y alcance de esas denominaciones por parte del Estado francés y desproporcionada la sanción impuesta al respecto, ya que no consideran que la descripción de su producto vulnere ningún derecho de los consumidores. A la pretensión de esta empresa se le suman, en el mismo sentido, dos asociaciones EVU y AVF, que promueven el vegetarianismo, la primera en la Unión y la segunda en Francia, así como otra empresa, Beyond Meat, que produce y comercializa productos fabricados a base de proteínas vegetales.

Al parecer, el objeto del litigio versa sobre la denominación de algunos de estos productos fabricados con proteína vegetal como “salchichas” o “bistec”, denominaciones que la Administración francesa sanciona incluso cuando van acompañados en el etiquetado con las palabras “de verdura” o “de soja”.

Este caso recuerda enormemente al acaecido unos años antes en relación con el sector y los productos lácteos. Lo mismo le pareció al

Gobierno italiano que decide sumarse al presente litigio y presentar sus observaciones a través de una alegación. En aquel caso, se consideró que las denominaciones “leche de soja” o “leche vegetal” eran contrarias a los intereses de los ciudadanos de la Unión y a su Derecho y, por tanto, prohibidas también desde el propio Tribunal de Justicia, para quién era claro que, conforme al Derecho de la Unión Europea, “leche” o “producto lácteo” únicamente podía ser aquel derivado de la secreción mamaria.

Ante la complejidad del asunto y por la jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia en asuntos próximos, el Consejo de Estado decide suspender el procedimiento y recabar del TJUE su opinión en este caso.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

El Consejo de Estado francés emite dos cuestiones prejudiciales principales y otras dos en función de la respuesta, afirmativa o negativa, del Tribunal a las anteriores. Con carácter general, las dudas del órgano francés versan sobre los siguientes aspectos:

La cuestión principal, en esencia, trata de determinar si la armonización de los criterios de protección de los consumidores contra el riesgo de ser inducidos a error mediante el uso de denominaciones distintas de las denominaciones legales en estos productos alimenticios, de la que habla el art. 38.1 del Reglamento 1169/2011, se opone a que un Estado miembro adopte medidas nacionales que regulen o prohíban el uso de dichas denominaciones. Más concretamente, el Consejo de Estado pide al Tribunal que valore el alcance, régimen y margen que ostentan los Estados respecto de lo que se considera la *denominación jurídica* para estos productos, su *denominación habitual* y la *denominación descriptiva* de este tipo de productos, especialmente teniendo en cuenta aquellos sobre los que se utilizan términos propios de los sectores de la carnicería, la charcutería y la pescadería para describir, comercializar o promocionar productos alimenticios fabricados a base de proteínas vegetales.

En función de la respuesta del Tribunal a estos supuestos, el Consejo solicita su interpretación sobre si sería contraria al Derecho de la Unión Europea la norma francesa que impide el uso de ciertas descripciones propias de sectores cárnicos para denominar productos

fabricados a base de proteína vegetal e impone una sanción a quién la incumpla.

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia comienza recordando que de su jurisprudencia se desprende que ninguna disposición del Reglamento mencionado enumera los «*temas expresamente armonizados*», de forma que la identificación de dichos límites debe realizarse respetando estrictamente el texto de dicho Reglamento.

Por ello, determina que los errores contra los que debe protegerse a los consumidores en este sentido se refieren, según la norma y por una parte, a las características del alimento de que se trate, en particular a su naturaleza y composición, y, por otra parte, a la posibilidad de que, mediante su apariencia, descripción o representación gráfica, pueda sugerirse la presencia de un alimento o de un ingrediente determinado cuando en realidad un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizado en dicho alimento ha sido sustituido por un componente o un ingrediente diferente.

Tras el repaso de las disposiciones en conflicto, el Tribunal resume las claves de esta controversia del siguiente modo:

En primer lugar, los alimentos deben tener un nombre.

En segundo lugar, dicho nombre debe ser un nombre jurídico o, en ausencia de tal nombre, un nombre usual o, en defecto de este, un nombre descriptivo.

En tercer lugar, este nombre debe ser preciso, claro y fácilmente comprensible para los consumidores.

En cuarto lugar, el propio nombre no debe inducir a error a los consumidores, en particular sobre las características del alimento en cuestión, incluidas su naturaleza y composición, y sobre la sustitución de

componentes o ingredientes naturales normalmente utilizados por componentes o ingredientes diferentes.

En quinto lugar, estos requisitos deben cumplirse al comercializar y promocionar cualquier alimento.

Pues bien, las *denominaciones jurídicas* para designar un alimento deben estar «previstas», es decir, definidas, por disposiciones del Derecho de la Unión o, en su defecto, del Derecho de un Estado miembro. En este caso, el Tribunal verifica que no existe ninguna disposición del Derecho de la Unión que exija la utilización de determinadas *denominaciones jurídicas* para los productos fabricados a base de proteínas vegetales o que prescriba las *denominaciones jurídicas* aplicables a los productos únicamente porque se definen como productos de origen animal, sin más precisiones. Sí que existía, por ejemplo, tal previsión legal con respecto a la leche y los productos lácteos.

En caso de existir tal previsión por el Derecho europeo o el interno, la determinación de su vulneración como una infracción sancionable no sólo es posible para la normativa del Estado miembro, sino necesario.

Por su parte, a juicio del Tribunal, la previsión de la norma francesa no recae sobre la *denominación jurídica* de estos productos, sino sobre la *denominación común* o *descriptiva* de los mismos y recuerda que, tal y como se desprende de la normativa analizada, el alcance de estas denominaciones habituales y descriptivas no puede ser delimitado, de manera general y abstracta, por las autoridades nacionales.

De este modo, un Estado miembro no puede impedir a los productores de alimentos a base de proteínas vegetales, mediante una prohibición general y abstracta, cumplir la obligación de indicar la denominación de dichos alimentos utilizando nombres comunes o nombres descriptivos, así sean tradicionales de otros ámbitos o sectores. Según se desprende de la interpretación del TJUE, ese Estado sí podría, en su caso, establecer una *denominación jurídica* propia para estos productos, pues no están expresamente previstos en la norma europea.

En defecto de lo anterior, si una autoridad nacional considera que las formas concretas en que se vende o se promociona un alimento inducen

a error al consumidor, podrá iniciar un procedimiento contra el operador de la empresa alimentaria en cuestión que, de conformidad con el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento 1169/2011, es responsable de la información que figura en dicho producto alimenticio y debe garantizar la presencia y exactitud de dicha información, así como demostrar que se refuta la mencionada presunción.

En definitiva, tal y como se puede deducir de la interpretación del Tribunal en este caso, y aprovechando la comparación hecha con el asunto anterior relativo a los productos lácteos, podemos resumir todo lo expuesto y aclarar las ideas con un ejemplo: no sería equiparable pretender el uso de “salchicha de soja” para hacer referencia a un producto fabricado con proteína vegetal con el uso proscrito de “leche de soja”; sería equivalente pretender hablar, en ese caso, de “carne de soja”, pues la denominación jurídica de *carne* sí se encuentra expresamente tasada y protegida por el Derecho de la Unión y únicamente se refiere a productos de origen animal.