

Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE presentadas el 18 de febrero de 2016¹

Asunto C-19/15

Verband Sozialer Wettbewerb eV contra Innova Vital GmbH

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Landgericht München I (Tribunal Regional Civil y Penal de Múnich I, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Protección de los consumidores — Reglamento (CE) nº 1924/2006 — Artículo 1, apartado 2 — Ámbito de aplicación — Declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos que se suministren como tales al consumidor final — Declaraciones incluidas en comunicaciones comerciales dirigidas exclusivamente a profesionales»

I. Introducción

- 1. La petición de decisión prejudicial planteada por el Landgericht München I (Tribunal Regional Civil y Penal de Múnich I, Alemania) se refiere a la interpretación del artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.²
- 2. Esta petición se inscribe en el marco de un litigio entablado por una asociación de defensa de los intereses comerciales de sus miembros contra una sociedad que comercializa un complemento alimenticio, en relación con unas afirmaciones contenidas en una publicidad remitida por correo por esta última y dirigida únicamente a médicos. De esta manera, se ha solicitado al Tribunal de Justicia, de un modo inédito, que determine si los requisitos establecidos en el citado Reglamento resultan aplicables cuando las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables relativas a un alimento que va a suministrarse como tal a los consumidores figuran en comunicaciones de carácter comercial dirigidas, no directamente a estos últimos, sino exclusivamente a profesionales.

ES

 $^{1\,-\,}$ Lengua original: francés.

^{2 —} DO L 404, p. 9. Dicho Reglamento fue objeto de una corrección de errores (DO 2007, L 12, p. 3), y modificado, en último lugar, por el Reglamento (UE) nº 1047/2012 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2012, en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales (DO L 310, p. 36)

II. Marco jurídico

- 3. A tenor de los considerandos primero, cuarto, noveno, décimo sexto, vigésimo tercero y vigésimo noveno del Reglamento nº 1924/2006:
- «(1) El etiquetado y la publicidad de un número cada vez mayor de alimentos de la Comunidad contiene declaraciones nutricionales y de propiedades saludables. A fin de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y de facilitar que éstos elijan entre los diferentes alimentos, los productos comercializados, incluyendo los importados, deben ser seguros y poseer un etiquetado adecuado. [...]

[...]

(4) El presente Reglamento debe aplicarse a todas las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables efectuadas en las comunicaciones comerciales, incluidas entre otras las campañas publicitarias colectivas y las campañas de promoción, tales como las patrocinadas, total o parcialmente, por las autoridades públicas. No obstante, no debe aplicarse a las declaraciones efectuadas en comunicaciones no comerciales tales como las orientaciones o el asesoramiento dietéticos facilitados por las autoridades u organismos de salud pública o las comunicaciones e información no comerciales en la prensa y en las publicaciones científicas. [...]

[...]

(9) Existe una amplia serie de nutrientes y otras sustancias [...] con un efecto nutricional o fisiológico que pueden estar presentes en un alimento y ser objeto de una declaración. Por consiguiente, deben establecerse los principios generales aplicables a todas las declaraciones relativas a un alimento con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, dar a los consumidores la información necesaria para elegir con pleno conocimiento de causa, y crear condiciones iguales de competencia para la industria alimentaria.

[...]

(16) Es importante que las declaraciones de los alimentos puedan ser comprendidas por el consumidor y es conveniente que todos los consumidores estén protegidos de las declaraciones engañosas. [...]

[...]

(23) Las declaraciones de propiedades saludables solamente deben autorizarse para su uso en la Comunidad después de efectuar una evaluación científica del nivel más elevado posible. A fin de garantizar una evaluación científica armonizada de estas declaraciones, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria debe realizar estas evaluaciones. [...]

[...]

(29) A fin de garantizar que las declaraciones de propiedades saludables sean veraces, claras, fiables y útiles para el consumidor a la hora de elegir una dieta saludable, también deben tenerse en cuenta en el dictamen de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y en procedimientos posteriores la redacción y la presentación de las declaraciones de propiedades saludables.»

- 4. El artículo 1, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento establece lo siguiente:
- «1. El presente Reglamento armoniza las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros relativas a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, con el fin de garantizar un funcionamiento eficaz del mercado interior a la vez que se proporciona un elevado nivel de protección de los consumidores.
- 2. El presente Reglamento se aplicará a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables efectuadas en las comunicaciones comerciales, ya sea en el etiquetado, la presentación o la publicidad de los alimentos que se suministren como tales al consumidor final.

[...]»

- 5. El artículo 2, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1924/2006 se remite, a efectos de su aplicación, a las definiciones de los conceptos de «alimento» y de «consumidor final» establecidas en los artículos 2 y 3, punto 18, del Reglamento (CE) nº 178/2002.³ El apartado 2, puntos 1, 4 y 5, de ese mismo artículo define lo que ha de entenderse por «declaración», por «declaración nutricional» y por «declaración de propiedades saludables», a efectos del Reglamento nº 1924/2006.
- 6. El capítulo II, que contiene los artículos 3 a 7, del Reglamento nº 1924/2006 establece los principios generales de uso de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables.
- 7. El artículo 3, titulado «Principios generales para todas las declaraciones» señala que «[unas] declaraciones nutricionales y de propiedades saludables podrán utilizarse en el etiquetado, la presentación y la publicidad de alimentos comercializados en la Comunidad solamente si se ajustan a las disposiciones del presente Reglamento». Añade que, «sin perjuicio de lo establecido en las Directivas 2000/13/CE [4] y 84/450/CEE, [5] la utilización de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables no deberá [entre otras cosas] ser falsa, ambigua o engañosa».
- 8. El artículo 5, apartados 1 y 2, titulado «Condiciones generales», precisa que solamente se autorizará el uso de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables si se cumplen las condiciones enumeradas en dicho artículo y «si cabe esperar que el consumidor medio comprenda los efectos benéficos tal como se expresan en la declaración».
- 9. El capítulo III del Reglamento n° 1924/2006, que incluye los artículos 8 y 9, establece las condiciones de utilización propias de las declaraciones nutricionales.
- 10. El capítulo IV de ese mismo Reglamento, que incluye los artículos 10 a 19, contiene disposiciones particulares aplicables a las declaraciones de propiedades saludables.
- 11. A tenor del artículo 10, apartados 1 y 2, titulado «Condiciones específicas»:
- «1. Se prohibirán las declaraciones de propiedades saludables a no ser que se ajusten a los requisitos generales del capítulo II y a los requisitos específicos del presente capítulo y estén autorizadas de conformidad con el presente Reglamento e incluidas en las listas de declaraciones autorizadas previstas en los artículos 13 y 14.
- 3 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero 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 L. 31, p. 1).
- 4 Directiva 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 (DO L 109, p. 29).
- 5 Directiva del Consejo de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa (DO L 250, p. 17; EE 15/05, p. 55).

- 2. Solamente se permitirán las declaraciones de propiedades saludables si se incluye la [...] información [enunciada en dicho apartado] en el etiquetado o [...] en la presentación y la publicidad: [...]».
- 12. El artículo 13 permite que las declaraciones de propiedades saludables que enumera se utilicen «sin someterse a los procedimientos [de autorización] establecidos en los artículos 15 a 19», a condición de que figuren «en la lista prevista en el apartado 3» de dicho artículo, que «se basen en pruebas científicas generalmente aceptadas» y que sean «bien comprendidas por el consumidor medio».
- 13. El artículo 14 admite el uso de «declaraciones de reducción del riesgo de enfermedad» y de «declaraciones relativas al desarrollo y la salud de los niños cuando se haya autorizado, de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 15, 16, 17 y 19» de dicho Reglamento.

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 14. El Verband Sozialer Wettbewerb eV (en lo sucesivo, «Verband Sozialer Wettbewerb») es una asociación alemana entre cuyas funciones estatutarias figura la defensa de los intereses corporativos de sus miembros y, en particular, velar por que se respeten las reglas de la competencia leal.
- 15. Innova Vital GmbH (en lo sucesivo, «Innova Vital»), sociedad alemana cuyo gerente es un médico, comercializa una emulsión que contiene vitamina D_3 administrable en forma de gotas, denominada «Innova Mulsin° Vitamin D_3 ».
- 16. En el mes de noviembre de 2013, el gerente de Innova Vital dirigió, exclusivamente a médicos designados por sus nombres, un escrito en el que se afirmaba que dicho complemento alimenticio contribuía a la prevención de enfermedades provocadas por un nivel insuficiente de vitamina D, redactado en los siguientes términos:

«Usted ya conocerá la situación: en Alemania, el 87 % de los niños tienen una tasa de vitamina D en sangre inferior a 30 ng/ml. Según la Sociedad Alemana de Nutrición [Deutsche Gesellschaft für Ernährung, DGE], el valor correcto debiera situarse más bien entre 50 y 75 ng/ml.

Como ya se ha expuesto en numerosos estudios, la vitamina D contribuye sustancialmente a la prevención de varias enfermedades, como por ejemplo la dermatitis atópica, la diabetes mellitus o la esclerosis múltiple. Según dichos estudios, un nivel excesivamente bajo de vitamina D desde la infancia es la causa de la aparición posterior de las mencionadas patologías.

[...]

Como médico especialista en inmunología, he reflexionado sobre la cuestión y he puesto a punto una emulsión de vitamina D_3 (Innova Mulsin $^{\circ}$ D_3), que puede administrarse en forma de gotas.

[...]

Ventajas de las emulsiones Mulsin®:

[...]

— Prevención o solución inmediatas de los estados deficitarios (se ha descrito el déficit de vitamina D_3 en el 80 % de la población en invierno)

[...]

Puede obtener información sobre la forma de hacer un pedido directo, así como *material de información gratuito* para su consulta, llamando al teléfono [...]». ⁶

- 17. En ese escrito, se hacía además una presentación en imágenes del producto en cuestión, informaciones sobre su composición, precio de venta y coste diario de un tratamiento en función de la posología recomendada, de una gota al día, o en función de la prescripción del médico. Se precisaba que «con un precio de venta de 26,75 euros, sus pacientes invertirán 0,11 euros al día en un aporte equilibrado de vitamina D_3 ».
- 18. El Verband Sozialer Wettbewerb ejercitó ante el órgano jurisdiccional remitente una acción de cesación dirigida contra Innova Vital, en virtud de la Ley de defensa de la competencia alemana (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb). Basó dicha acción en la existencia de una infracción del Reglamento nº 1924/2006, mencionando al respecto, más especialmente, dos de las aseveraciones antes mencionadas.
- 19. En apoyo de su demanda, el Verband Sozialer Wettbewerb sostiene que las disposiciones del Reglamento nº 1924/2006 son aplicables a la publicidad, tanto si se dirige al sector profesional como a no profesionales. Con carácter principal, alega que el artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento prohíbe las declaraciones de propiedades saludables salvo si tales declaraciones están autorizadas de conformidad con dicho Reglamento e incluidas en la lista de las declaraciones autorizadas mencionada en su artículo 13, cosa que no ocurre con las afirmaciones controvertidas. Añade que el complemento alimenticio controvertido no se ajusta, a la vista de su composición y eficacia, a las condiciones generales previstas en el artículo 5, apartado 1, del citado Reglamento. Con carácter subsidiario, invoca la infracción del artículo 10, apartado 2, de ese mismo Reglamento, alegando que la publicidad controvertida no contiene las indicaciones obligatorias establecidas en la citada disposición.
- 20. Innova Vital sostiene, al contrario, que los artículos 5 y 10 del Reglamento nº 1924/2006 no son aplicables a las afirmaciones contenidas en el escrito en cuestión, pues considera que éste se dirigía exclusivamente a médicos y que dicho Reglamento no es aplicable a la publicidad dirigida a profesionales.
- 21. En este contexto, mediante resolución de 16 de diciembre de 2014, que tuvo entrada en el Tribunal de Justicia el 19 de enero de 2015, el Landgericht München I (Tribunal Regional Civil y Penal de Múnich I) suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Debe interpretarse el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1924/2006 en el sentido de que las disposiciones de dicho Reglamento son aplicables también a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables efectuadas en comunicaciones comerciales con motivo de la publicidad de alimentos que vayan a suministrarse como tales a los consumidores, cuando la comunicación comercial o la publicidad van dirigidas exclusivamente al público profesional?»
- 22. Innova Vital, los Gobiernos griego y francés y la Comisión Europea formularon observaciones escritas. No se ha celebrado vista.

^{6 —} El subrayado es del escrito citado.

^{7 —} El artículo 8, apartado 1, primera frase, de dicha Ley, en la versión aplicable al litigio principal, permite entablar una acción de cesación contra cualquier persona que haya cometido un acto comercial ilícito, en el sentido de los artículos 3 y 7 de la misma Ley.

^{8 —} A saber, por una parte, «Como ya se ha expuesto en numerosos estudios, la vitamina D contribuye sustancialmente a la prevención de varias enfermedades, como por ejemplo la dermatitis atópica, la diabetes mellitus o la esclerosis múltiple. Según dichos estudios, un nivel excesivamente bajo de vitamina D desde la infancia es la causa de la aparición posterior de las mencionadas patologías» y, por otra, «Prevención o solución inmediatas de los estados deficitarios (se ha descrito el déficit de vitamina D₃ en el 80 % de la población en invierno)».

IV. Análisis

A. Consideraciones preliminares

- 23. A la vista de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, determinadas cuestiones relativas al ámbito de aplicación material del Reglamento nº 1924/2006 han de examinarse con carácter previo, esto es, antes de poder responder a la cuestión prejudicial.
- 24. Debo subrayar de entrada que, según el órgano jurisdiccional remitente, no ofrece duda, con arreglo a las condiciones de aplicación especificadas en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, que, por una parte, el producto a que se refiere el escrito controvertido en el procedimiento principal es un alimento que va a suministrarse como tal al consumidor final y, por otra parte, que la comunicación realizada por Innova Vital tenía una finalidad publicitaria para esta última.
- 1. Sobre la calificación de las indicaciones controvertidas a la luz del Reglamento nº 1924/2006
- 25. De la resolución de remisión se desprende que el demandante en el procedimiento principal ha sostenido que el escrito objeto de su acción contenía «declaraciones de propiedades saludables» prohibidas por el Reglamento nº 1924/2006. El Landgericht München I (Tribunal Regional Civil y Penal de Múnich I) no cuestiona esta calificación, pero debe aclararse, no obstante, que su cuestión prejudicial se refiere indistintamente a las declaraciones «nutricionales» y a las declaraciones «de propiedades saludables» contempladas en dicho Reglamento.
- 26. El Gobierno francés duda de la exactitud de este punto de partida. Considera que las indicaciones controvertidas no constituyen ni declaraciones nutricionales ni declaraciones de propiedades saludables, en el sentido en que se definen en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 1924/2006 y, por lo tanto, no están comprendidas en su ámbito de aplicación. Estima que tales declaraciones pueden más bien subsumirse en la categoría de informaciones sobre alimentos que atribuyen a éstos propiedades de prevenir, tratar o curar enfermedades, cuya utilización está, en principio, prohibida por el artículo 7 del Reglamento (UE) nº 1169/2011. Ahora bien, considera que el Tribunal de Justicia debe contestar a la cuestión planteada, porque, en el presente asunto, no resulta evidente la inaplicabilidad del Reglamento nº 1924/2006, al depender ésta de la calificación jurídica de las declaraciones cuestionadas.
- 27. Según reiterada jurisprudencia, corresponde únicamente al juez nacional apreciar y calificar los hechos del procedimiento principal y aplicar las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, con arreglo a la interpretación que da a estas últimas el Tribunal de Justicia. ¹¹ Esta norma ya ha sido aplicada por el Tribunal de Justicia, en particular, en relación con las disposiciones del Reglamento nº 1924/2006. ¹² Sin embargo, he de precisar que, al igual que la Comisión, soy de la opinión de que la

12 — Véase la sentencia Ehrmann (C-609/12, EU:C:2014:252), apartado 36.

^{9 —} Reglamento 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 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, las Directivas 2002/67/CE y 2008/5/CE de la Comisión y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión (DO L 304, p. 18).

^{10 —} En este sentido, el Gobierno francés invoca, entre otras, las sentencias Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), apartado 43, y Dresser-Rand (C-606/12 y C-607/12, EU:C:2014:125), apartado 34.

^{11 —} Véanse, en particular, las sentencias Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752), apartado 21; Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275), apartados 41 y ss., y Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:685), apartado 77.

presente cuestión prejudicial no es de carácter hipotético dado que, a la vista de los datos del litigio que se han mencionado, las afirmaciones cuestionadas parecen efectivamente encajar en el concepto de declaraciones de propiedades saludables, en el sentido de dicho Reglamento, según la interpretación de las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a dicho concepto. 13

- 2. Sobre la articulación del Reglamento nº 1924/2006 con la Directiva 2000/13
- 28. La Comisión considera que procede preguntarse si en una situación como la que es objeto del procedimiento principal el uso de las indicaciones controvertidas no se encuentra ya prohibido por el artículo 2, apartado 1, letra b), en relación con su apartado 3, de la Directiva 2000/13, que enuncia un principio general en virtud del cual las informaciones relativas a un producto alimenticio contenidas especialmente en la publicidad no deben atribuir a éste propiedades de prevención de una enfermedad humana. 14
- 29. Lo mismo ocurre, en esencia, con el Gobierno francés, dado que sostiene que unas indicaciones de esta naturaleza podrían estar sujetas a disposiciones equivalentes a las disposiciones antes mencionadas de la Directiva 2000/13, que figuran en el artículo 7, apartados 3 y 4, del Reglamento nº 1169/2011. Sin embargo, dado que dicho Reglamento ha derogado la Directiva 2000/13 desde el 13 de diciembre de 2014, ¹⁵ es decir, con posterioridad a los hechos del procedimiento principal, ¹⁶ no resulta aplicable *ratione temporis* al caso de autos.
- 30. Procede recordar que la Directiva 2000/13, que se refiere, en particular, a la publicidad de los productos alimenticios, está destinada a aplicarse paralelamente al Reglamento nº 1924/2006, y no en vez de éste. En efecto, a tenor del considerando 3 de dicho Reglamento, lo que con el mismo se pretende es complementar los principios generales de la Directiva 2000/13¹⁷ y establecer disposiciones específicas relativas al uso de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en alimentos que vayan a suministrarse como tales a los consumidores. El artículo 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1924/2006 reserva la aplicación de la Directiva 2000/13, como norma general, salvo excepciones previstas por dicho Reglamento. En particular, el artículo 14, apartado 1, letra b), de este último permite expresamente hacer una excepción al artículo 2, apartado 1, letra b), de dicha Directiva con respecto al uso de dos tipos concretos de declaraciones de propiedades saludables, a saber, las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y las relativas al desarrollo y la salud de los niños, con tal de que tales declaraciones haya sido autorizadas de conformidad con las estrictas condiciones fijadas en dicho Reglamento.
- 31. Como señala la propia Comisión, la circunstancia de que la Directiva 2000/13 pueda abarcar un litigio como el del procedimiento principal no es en absoluto incompatible con el examen de la presente petición de decisión prejudicial, dado que el Reglamento nº 1924/2006 se aplica así de manera complementaria en relación con dicha Directiva, y no de forma alternativa. A fin de cuentas, el órgano jurisdiccional remitente ve clara la aplicación de las disposiciones de dicho Reglamento al asunto principal, siendo el único que puede apreciar la pertinencia y utilidad de la cuestión que plantea para dirimir el litigio de que conoce. 18
- 13 Véanse las sentencias Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526), apartados 34 y ss., y Green Swan Pharmaceuticals CR (C-299/12, EU:C:2013:501), apartados 22 y ss., debiendo señalarse que, en este último asunto, las declaraciones de que se trataba en el procedimiento principal se referían, al igual que en el presente asunto, a un complemento alimenticio con vitamina D₃.
- 14 A este respecto, la Comisión se remite a la sentencia del Tribunal General Hagenmeyer y Hahn/Comisión (T-17/12, EU:T:2014:234), apartado 76.
- $15\,$ Véase el artículo 53, apartado 1, del Reglamento nº 1169/2011.
- 16 Recuérdese que el escrito controvertido fue remitido en el mes de noviembre de 2013.
- 17 Este considerando 3 señala que la Directiva 2000/13 «prohíbe de forma general el uso de información que pueda inducir a error al comprador o que atribuya propiedades medicinales a los alimentos».
- 18 Véanse, en particular, las sentencias Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias y otros (C-381/89, EU:C:1992:142), apartados 18 y 19, así como Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 66.

- B. Sobre la aplicabilidad del Reglamento nº 1924/2006 en relación con comunicaciones comerciales remitidas exclusivamente a profesionales
- 32. La cuestión que se plantea en el presente asunto se refiere a la eventual aplicación del Reglamento nº 1924/2006 en presencia de declaraciones nutricionales o de propiedades saludables incluidas en comunicaciones comerciales relativas a alimentos destinados a los consumidores finales en el caso de que los destinatarios de tales comunicaciones no sean estos últimos, sino exclusivamente profesionales, en el presente caso, profesionales de la sanidad. ¹⁹ Aún no se ha sometido al Tribunal de Justicia una petición de interpretación de esta naturaleza, pese a sus notables repercusiones prácticas. ²⁰
- 33. Las partes en el procedimiento principal defienden posiciones antagónicas en relación con la aplicabilidad de dicho Reglamento en tales circunstancias. El órgano jurisdiccional remitente indica que la cuestión planteada recibe soluciones diferentes en la doctrina alemana, exponiendo detalladamente los términos de este debate doctrinal.
- 34. A la vista de las observaciones planteadas ante el Tribunal de Justicia, Innova Vital es la única que sostiene que las comunicaciones comerciales remitidas únicamente a profesionales no se rigen por lo dispuesto en el Reglamento nº 1924/2006. En cambio, tanto los Gobiernos griego y francés como la Comisión estiman que el ámbito de aplicación de dicho Reglamento abarca tal supuesto. Comparto esa opinión.
- 35. Así, varias son las consideraciones, basadas en una interpretación no sólo literal sino también teleológica y contextual, que refuerzan la respuesta afirmativa que preconizo para la presente cuestión prejudicial.
- 1. Sobre la redacción de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 1924/2006
- 36. Innova Vital invoca los considerandos 1, 8 a 10, 15 y 28 y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n° 1924/2006 para sostener que dicho instrumento no puede aplicarse a la publicidad dirigida a un público profesional, dado que dichas disposiciones ponen el acento en los consumidores y no se menciona en ellas, en absoluto, a los profesionales.
- 37. Bien es cierto que en dicho Reglamento figuran numerosas referencias a los consumidores, debiendo señalarse especialmente que la percepción de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables que el «consumidor medio» puede tener sirve como punto de referencia en varias ocasiones.²¹
- 38. Sin embargo, a la vista de la redacción del artículo 1, apartado 2, y de todas las demás disposiciones del Reglamento nº 1924/2006, nada permite, en mi opinión, excluir que éste rija a la vez las comunicaciones comerciales dirigidas directamente a los consumidores y las que se dirigen, ciertamente, a profesionales pero pretenden, de hecho, llegar indirectamente a los consumidores que puedan adquirir el alimento en cuestión.
- 19 Debo subrayar que, a la vista de la generalidad de los términos en que está redactada y de su motivación, el alcance de la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente no se limita únicamente a los profesionales de la sanidad, sino que parece extenderse a todo tipo de profesionales, como categoría opuesta a la de los no profesionales, formada por los consumidores finales.
- 20 En efecto, la posibilidad de utilizar libremente declaraciones nutricionales y de propiedades saludables suscita una fuerte presión por parte de los operadores del sector alimentario, al constituir éstas un argumento de venta de consecuencias muy lucrativas (véase Lucas-Puget, A.-S., «Les allégations sur les produits alimentaires de consommation courante: quelques questions d'actualité», Petites affiches, 24 de mayo de 2006, nº 103, pp. 4 y ss.).
- 21 Véase el considerando 16 y los artículos 5, apartado 2, y 13, apartado 1, *in fine*, del Reglamento nº 1924/2006. Véase también el punto 17 de la exposición de motivos, el considerando 10 y los artículos 2, punto 8, 5, apartado 2, 9, apartado 1, y 12, apartado 1, de la Propuesta COM(2003) 424 final. El Tribunal de Justicia definió varios criterios de apreciación en función del «consumidor medio», en particular, en la sentencia Green Swan Pharmaceuticals CR (C-299/12, EU:C:2013:501), apartados 24 y ss.

- 39. En efecto, el legislador no ha establecido ninguna distinción en función de la condición del destinatario de las comunicaciones que contengan declaraciones nutricionales y de propiedades saludables objeto de dicho Reglamento. Los únicos requisitos recogidos en este último se refieren al objeto y a la naturaleza de dichas comunicaciones. Éstas deben, por una parte, referirse a alimentos que se suministren a un consumidor final, ²² y, por otra, revestir un «carácter comercial» bien sea en forma de etiquetado o de presentación de tales alimentos, o bien —como ocurre en el procedimiento principal— de publicidad de productos alimenticios. ²³ Por lo tanto, lo que debe estar destinado a los consumidores es el propio producto y no la comunicación de que es objeto. ²⁴
- 40. El criterio del carácter comercial constituye, en mi opinión, y en la del Gobierno griego y la Comisión, un elemento de importancia mayor para dar respuesta a la cuestión planteada en el presente asunto. ²⁵ A este respecto, el considerando 4 de dicho Reglamento establece una delimitación nítida entre las comunicaciones, a las que se aplica dicho instrumento, y las comunicaciones no comerciales, que no están sujetas al mismo, al tiempo que señala que las primeras de ellas, persiguen fines de «publicidad» o «de promoción». ²⁶
- 41. Aunque el Reglamento nº 1924/2006 no contiene una definición expresa de este criterio, de otros actos del Derecho de la Unión se desprende, como señala la Comisión, que el carácter comercial suele remitir a una comunicación cuya finalidad es garantizar la promoción económica de productos o de servicios de manera «directa» ²⁷ o incluso «indirectamente», ²⁸ e influir así en las decisiones de potenciales compradores. Debo subrayar que, a escala internacional, se ha seguido un enfoque parecido en las «Directrices para el Uso de Declaraciones Nutricionales y Saludables» adoptadas por el Codex Alimentarius, ²⁹ a las que se refiere expresamente el considerando 7 de dicho Reglamento. ³⁰
- 22 Estos alimentos «se suministr[a]n como tales» (el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2000/13 utiliza la fórmula «sin ulterior transformación») directamente al consumidor final (véanse el considerando 3 y el artículo 1, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1924/2006) o bien indirectamente, en el marco del «suministro de restaurantes, hospitales, centros de enseñanza, cantinas y otras colectividades similares que ofrecen servicios de restauración colectiva» (véase el artículo 1, apartado 2, párrafo tercero, de dicho Reglamento).
- 23 Véase el considerando 4 y el artículo 1, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1924/2006. Debo señalar que esta exigencia no existía en la Propuesta COM(2003) 424 final. Véanse las enmiendas 2 y 16 propuestas en el Informe del Parlamento Europeo sobre dicha Propuesta, de 12 de mayo de 2005 (A6-0128/2005, pp. 6 y 13), y el considerando 4 y el artículo 1, apartado 2, de la Posición Común adoptada por el Consejo el 8 de diciembre de 2005 (DO 2006, C 80 E, p. 43).
- 24 Véase también Dehove, R., y otros, Lamy Dehove, ed. Wolters Kluwer France, 2014, tomo 1, parte 2, estudio 285, apartado 285-126: «las disposiciones [del Reglamento nº 1924/2006] se refieren, pues, tanto a la publicidad dirigida al consumidor final como a la destinada a los profesionales (entre ellos, los profesionales de la sanidad) en la medida en que afectan a cualquier comunicación de carácter comercial o publicidad relativa a un producto destinado (el producto) al consumidor final».
- 25 La Comisión considera incluso que «con su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide, fundamentalmente una interpretación del concepto, no definido en el Reglamento, de "comunicación comercial" [...] a la vista de los destinatarios potenciales de esta comunicación».
- 26 Dicho considerando 4 menciona de forma no exhaustiva, entre las comunicaciones comerciales, «las campañas publicitarias colectivas y las campañas de promoción, tales como las patrocinadas, total o parcialmente, por las autoridades públicas» (el subrayado es mío) y, entre las comunicaciones no comerciales, «las orientaciones o el asesoramiento dietéticos facilitados por las autoridades u organismos de salud pública o [las] comunicaciones e información no comerciales en la prensa y en las publicaciones científicas».
- 27 La Comisión tiene presente, a este respecto, la definición de «prácticas comerciales» que figura en el artículo 2, letra d), de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (DO L 149, p. 22).
- 28 La Comisión se refiere aquí al concepto de «comunicación comercial», según la definición que le da el artículo 2, letra f), de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (DO L 178, p. 1) y al artículo 4, punto 12, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, p. 36). En cuanto al contenido de esta última disposición, véase la sentencia Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208), apartados 29 y ss.
- 29 En el texto adoptado por el Codex Alimentarius —órgano conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (OAA/FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS)— en 1997, en la versión revisada en 2004 y enmendada, por última vez, en 2008 (CAC/GL 23-1997), se señala que dichas Directrices se refieren al uso de tales declaraciones en la «publicidad», que se define como «cualquier comunicación comercial dirigida al público, por otro medio distinto a la etiqueta, con el propósito de promover, directa o indirectamente, la venta o consumo de un alimento mediante declaraciones nutricionales y saludables respecto del alimento y sus ingredientes» (véase la sección 1.1 y la nota 1).

30 — Véanse también los puntos 10, 11 y 22 de la exposición de motivos de la Propuesta COM(2003) 424 final.

- 42. La redacción del Reglamento nº 1924/2006 no limita su ámbito de aplicación a las comunicaciones cuyos destinatarios son directamente consumidores finales, pues el carácter comercial de éstas no depende necesariamente de tal configuración. En efecto, en una situación como la que se ha planteado ante el órgano jurisdiccional remitente, aunque los consumidores no reciban ellos mismos la comunicación que contiene las declaraciones sometidas a dicho Reglamento, resulta que, en realidad, son las personas a las que, indirectamente, va destinada esta iniciativa comercial, dado que estamos ante el supuesto de que el alimento que constituye el objeto de la misma esté destinado a ser vendido a éste y no a los profesionales que reciben el correo publicitario. En este caso, los profesionales son, en realidad, meros intermediarios con los que una empresa del sector alimentario se pone, precisamente, en contacto porque pueden facilitar la promoción del producto que vende, al garantizar la transmisión de las informaciones comerciales sobre el mismo a los compradores potenciales, concretamente, recomendándoles su adquisición.
- 43. Pues bien, los profesionales suelen estar bien situados para poder influir notablemente en los consumidores que a ellos se dirigen y, con mayor motivo, cuando se trata de profesionales de la sanidad, en los que los pacientes confían especialmente y a los que reconocen una fuerte credibilidad. El propio objetivo de un correo publicitario, como el controvertido en el procedimiento principal es que los médicos que lo reciben aconsejen a sus pacientes consumir el producto en cuestión. Ahora bien, nada garantiza que, antes de ejercer, en su caso, esta función de incitación, todos los profesionales solicitados puedan comprobar plenamente las declaraciones contenidas en dicha comunicación comercial ni que sepan, si es necesario, prescindir de ellas. 32
- 44. En mi opinión, para que el Reglamento nº 1924/2006 pueda aplicarse, resulta indiferente si los profesionales transmiten a los consumidores el documento materialmente o si únicamente les comunican su contenido, pues considero que lo importante es que las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables contenidas en tal documento, sujetas a dicho Reglamento, estén concebidas para ser puestas en conocimiento de consumidores finales, aunque sea indirectamente, como ocurre en el caso de autos. 33
- 2. Sobre las finalidades del Reglamento nº 1924/2006
- 45. La interpretación que propongo al Tribunal de Justicia adoptar, a la vista de la redacción de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 1924/2006, aparece reforzada a la luz de los objetivos de esta última.

- 31 Ciertamente, cabe imaginar que un profesional destinatario de la publicidad decida consumir él mismo el producto alimenticio de que se trate, pero ese supuesto no corresponde a la problemática planteada en el presente asunto, dado que, en tal caso, ocurre que el que recibe directamente la comunicación comercial es el consumidor final y, por lo tanto, ya no caben dudas acerca de la aplicabilidad del Reglamento nº 1924/2006. Además, según la apreciación realizada por el órgano jurisdiccional remitente, en el asunto principal, el escrito se ha remitido exclusivamente a médicos, en su condición de profesionales y no de potenciales consumidores.
- 32 Pues bien, como señalan con razón algunos miembros de la doctrina alemana, cuya posición se resume del siguiente modo en la resolución de remisión, «las empresas se dirigen precisamente al público profesional, concretamente a médicos, farmacéuticos y nutricionistas, porque confían en conseguir con ellos un efecto multiplicador y, en último término, lograr de esa manera un especial incremento de las ventas. Normalmente el público profesional es transmisor de la información que, basándose en sus conocimientos (que, sin duda, también pueden estar influenciados por la publicidad), hace recomendaciones de determinados productos» (el subrayado es mío).
- 33 Por su parte, la Comisión propone contestar a la cuestión planteada que una comunicación reviste un carácter comercial, a efectos del Reglamento nº 1924/2006, incluso cuando va dirigida exclusivamente a profesionales, «con tal de que [ésta] vaya destinada y sea idónea para producir, más allá de dichos profesionales, un efecto externo con respecto a terceros, que pueda influir en las decisiones de los consumidores finales en relación con sus hábitos alimenticios[, extremo que] corresponde al juez nacional determinar». Para caracterizar tal efecto externo, invoca, con carácter ciertamente no limitativo, el hecho de que el médico destinatario de la comunicación se utilice «como multiplicador de las medidas publicitarias, por ejemplo, acompañando a su escrito informaciones para que sean entregadas a los pacientes, copias del escrito dirigido al médico o folletos informativos».

- 46. Consta que el doble objetivos de dicho Reglamento es «garantizar un funcionamiento eficaz del mercado interior», lo cual requiere, en particular, «crear condiciones iguales de competencia» en relación con la ponderación de las cualidades de los productos, y asegurar un «nivel de protección de los consumidores», ³⁴ principalmente permitiendo a éstos tomar decisiones en materia de alimentos con conocimiento de causa, contando con informaciones objetivas y basadas en pruebas. ³⁵
- 47. Con este fin, autoriza el uso de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en comunicaciones comerciales, dado que tales informaciones pueden ser útiles para los consumidores siempre que sean claras y veraces, ³⁶ pero delimita estrechamente ese uso. En particular, por lo que se refiere a las declaraciones de propiedades saludables, su uso es objeto de restricciones específicas y dicho Reglamento sólo permite hacer uso de las mismas después de recurrir a una evaluación científica independiente y a la vez armonizada realizada por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (en lo sucesivo, «AESA»), y después de la concesión de una autorización comunitaria expedida por la Comisión. ³⁷
- 48. Tales objetivos y principios implican tener una concepción del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1924/2006 lo suficientemente amplia para permitir que su cumplimiento y observancia no se vean comprometidos, de acuerdo con el enfoque hasta ahora sostenido por el Tribunal de Justicia, frente a los intentos de algunos operadores de la industria alimentaria de limitar el alcance material de dicho Reglamento. ³⁸ En el presente asunto, al faltar una designación expresa de los consumidores como únicos destinatarios potenciales, procede, en mi opinión, considerar que dicho Reglamento también es aplicable a una comunicación comercial, como la del asunto principal, dirigida exclusivamente a profesionales, que reúna las demás condiciones enunciadas por dicho instrumento.
- 49. Ciertamente, los profesionales son, en principio, ³⁹ más prudentes y están más informados que el consumidor medio. Sin embargo, en la práctica, tanto la criba de la información que puedan realizar, como la barrera de protección que, con la misma, puedan dar a los consumidores, tienen sus límites, pues no puede excluirse que también ellos se vean inducidos a error a través de declaraciones inexactas o engañosas, o incluso mendaces. En efecto, como señala el Gobierno griego, no les es materialmente posible disponer permanentemente del conjunto de conocimientos especializados y actualizados necesarios para valorar todos los alimentos y cualquier clase de declaraciones relativas a los mismos.
- 50. Al igual que el Gobierno francés, estimo que, de admitirse que las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables escapan a lo dispuesto en el Reglamento nº 1924/2006 por el hecho de figurar en comunicaciones comerciales destinadas a profesionales, las consecuencias concretas podrían ser, paradójicamente, más graves y nefastas para el consumidor que cuando se le dirige directamente la publicidad. En efecto, por lo general, éste se fiará de la opinión que le hayan dado profesionales que le aconsejen de buena fe el producto en cuestión y actuará tal vez con menos dudas y menos reflexión que cuando debe realizar su propia apreciación como profano en la materia. En el supuesto a que se refiere la cuestión prejudicial, la protección de los consumidores frente a declaraciones falsas resulta tanto o más necesaria que en los supuestos en que ellos mismos reciben la publicidad y toman por sí mismos decisiones en materia de alimentos.
- 34 Véanse los considerandos 1, 2, 9 y 36 y el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 1924/2006. Véanse también los puntos 2, 6, 12 y 33 de la exposición de motivos de la Propuesta COM(2003) 424 final.
- 35 Véanse los considerandos 1, 9, 10, 11 y 29 del Reglamento nº 1924/2006; los puntos 8, 28 y 33 de la exposición de motivos de la Propuesta COM(2003) 424 final, y los puntos 1.2 y 1.3 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre dicha Propuesta (DO 2004, C 110, p. 18), sentencia Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823), apartados 49 y 72.
- 36 Véanse los puntos 6, 8, 9 y 16 de la exposición de motivos de la Propuesta COM(2003) 424 final.
- 37 Véanse los considerandos 23, 26 y 29 y los artículos 10 y siguientes del Reglamento nº 1924/2006. Véanse también los puntos 1 y 29 de la exposición de motivos de la Propuesta COM(2003) 424 final.
- 38 Sobre esta cuestión, véase, especialmente la jurisprudencia citada en la nota 13 de las presentes conclusiones y Nihoul, P., y Van Nieuwenhuyze, E., «Allégations nutritionnelles y de santé: quelques stratégies juridiques utilisées par les entreprises pour échapper à la réglementation», Revue européenne de droit de la consommation, 2014, n° 1, pp. 65 a 80.
- 39 Aunque formen un grupo heterogéneo con un grado variable de conocimientos especializados.

- 51. Más aún, el hecho de excluir esta clase de comunicaciones del ámbito de aplicación de dicho Reglamento conduciría a que se perdiera gran parte del efecto útil del mismo, en particular, porque al faltar una evaluación realizada con carácter previo por la AESA, sería posible utilizar declaraciones de propiedades saludables que no estuvieran basadas en pruebas científicas. En la práctica, para las empresas del sector alimentario, la posibilidad de difundir sus declaraciones entre los consumidores utilizando la mediación de profesionales podría constituir una vía fácil para eludir los exigentes requisitos del Reglamento nº 1924/2006. En cualquier caso, una interpretación como ésta abocaría al riesgo de alterar el buen funcionamiento del mercado interior y de reducir el nivel de protección de los consumidores, objetivos, sin embargo, contemplados en dicho Reglamento.
- 52. La interpretación teleológica que preconizo no puede, en mi opinión, cuestionarse válidamente con los argumentos esgrimidos en su contra por Innova Vital, que se basa en las tesis mantenidas por una parte de la doctrina alemana, como consta en sus alegaciones, así como en la resolución de remisión.
- 53. En primer lugar, Innova Vital se basa en una inadecuación entre el sistema vinculante establecido en el Reglamento nº 1924/2006 y los conocimientos que poseen los profesionales como expertos. Alega, en sustancia, que aunque las comunicaciones comerciales dirigidas a éstos estuvieran incluidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, el uso de una terminología técnica o científica en declaraciones nutricionales y de propiedades saludables está prohibida, en virtud de su artículo 5, apartado 2, 40 dado que tales términos no pueden ser comprendidos por un «consumidor medio», mientras que los especialistas destinatarios de la publicidad sí los conocen.
- 54. Sin embargo, considero este argumento inoperante en la medida en que, en circunstancias como las del litigio principal, el correo publicitario no va dirigido a que llegue, en cuanto tal, al consumidor, sino a ser entregado a unos profesionales a los que se invita implícitamente a explicar a ese consumidor en qué aspecto el producto de que se trata puede ser interesante para él. ⁴¹ Una buena comprensión de las declaraciones contenidas en la comunicación comercial, como la que exige dicho artículo 5, apartado 2, pasa en tal caso por la intervención de profesionales a los que se encarga que vuelvan a formular dichas informaciones, si es necesario, para transmitirlas a los profanos.
- 55. En segundo lugar, Innova Vital alega una repercusión nefasta del régimen establecido en el Reglamento nº 1924/2006 en las comunicaciones de profesionales a profesionales, pese a que las expectativas de estos últimos son muy diferentes a las de los consumidores, en particular, por lo que se refiere a una información objetiva en relación con los nuevos avances científicos. 42
- 56. Es verdad que, si el Tribunal de Justicia reconoce que las disposiciones del Reglamento nº 1924/2006 son aplicables en una situación como la del litigio principal, las comunicaciones entre profesionales son susceptibles de verse afectadas, incluso restringidas. Sin embargo, para que el sistema que limita las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables establecido por dicho Reglamento pueda entrar en juego, las comunicaciones afectadas deben, por principio, ir dirigidas no a facilitar informaciones de carácter puramente técnico, sino a difundir indicaciones «comerciales», con arreglo a su artículo 1, apartado 2, párrafo primero. Debo recordar, por otra parte, que el considerando 4 de dicho Reglamento excluye expresamente su aplicación a la «información no

^{40 —} La doctrina citada por Innova Vital en sus observaciones también alega, en este sentido el artículo 13, apartado 1, inciso ii), del Reglamento nº 1924/2006, debiendo recordarse que dicho artículo afecta únicamente a las «declaraciones de propiedades saludables distintas de la relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños» (el subrayado es mío).

^{41 —} Puede observarse que, en el presente asunto, el escrito dirigido por Innova Vital proporciona a los médicos el argumentario que podrán utilizar con sus pacientes, debiendo insistirse en el hecho de que, según dicha sociedad el complemento alimenticio que comercializa presenta efectos benéficos para su salud y que su consumo resultaría poco oneroso.

^{42 —} La resolución de remisión indica que algunos representantes de la doctrina alemana objetan también que «la creciente importancia de los aspectos de la salud en la alimentación ha dado lugar a una demanda cada vez mayor de información e intercambios entre los sectores profesionales».

comercia[l] [...] en las publicaciones científicas». En un contexto de captación de clientes y tratándose, por lo tanto, de una información carente de neutralidad, me parece normal que la finalidad legítima de proteger a los consumidores de declaraciones falsas prevalezca sobre el deseo de que se permita la transmisión de informaciones de profesionales a profesionales.

57. En consecuencia, mi opinión es que el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 1924/2006 debe interpretarse en el sentido de que Reglamento está destinado a aplicarse cuando las declaraciones nutricionales o de propiedades saludables figuren en comunicaciones comerciales ciertamente dirigidas exclusivamente a profesionales, pero que pretenden, en la práctica, llegar indirectamente a los consumidores finales, a los que, hipotéticamente, se suministrarán como tales los alimentos objeto de tales declaraciones.

V. Conclusión

58. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del modo siguiente a la cuestión prejudicial planteada por el Landgericht München I (Tribunal Regional Civil y Penal de Múnich I, Alemania):

«El artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, debe interpretarse en el sentido de que las disposiciones de dicho Reglamento son aplicables a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en alimentos que vayan a ser suministrados como tales al consumidor final efectuadas en comunicaciones comerciales, cuando éstas vayan dirigidas exclusivamente al público profesional, pero cuyo objetivo consista en llegar indirectamente a los consumidores finales a través de los profesionales.»