



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 17 de diciembre de 2015 \*

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CE) n° 1924/2006 — Directiva 2009/54/CE — Artículos 11, apartado 1, y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Protección del consumidor — Declaraciones nutricionales y de propiedades saludables — Aguas minerales naturales — Contenido en sodio o sal — Cálculo — Cloruro de sodio (sal de mesa) o cantidad total de sodio — Libertad de expresión y de información — Libertad de empresa»

En el asunto C-157/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Francia), mediante resolución de 26 de marzo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de abril de 2014, en el procedimiento entre

**Neptune Distribution SNC**

y

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y los Sres. J. Malenovský y M. Safjan (Ponente), y las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de febrero de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Neptune Distribution SNC, por los Sres. D. Bouthors, M. Fayat y A. Vermersch, abogados;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. S. Menez y D. Colas y la Sra. S. Ghiandoni, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno griego, por el Sr. I. Chalkias y las Sras. E. Leftheriotou y A. Vasilopoulou, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Santoro, avvocato dello Stato;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. A. Tamás y J. Rodrigues, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. J. Herrmann y O. Segnana, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. K. Herbout-Borczak y S. Grünheid, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de julio de 2015;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del anexo del Reglamento (CE) n° 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 (DO L 404, p. 9, y corrección de errores, DO 2007, L 12, p. 3 y DO 2013, L 160, p. 15), según su modificación por el Reglamento (CE) n° 107/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008 (DO L 39, p. 8) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1924/2006»), por una parte, y por otra parte la validez del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DO L 109, p. 29), del artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales (DO L 164, p. 45), y del anexo III de ésta, entendidos a la luz del anexo del Reglamento n° 1924/2006.
- 2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Neptune Distribution SNC (en lo sucesivo, «Neptune Distribution») y el ministre de l'Économie et des Finances acerca de la legalidad de la resolución de requerimiento adoptada por el jefe de la unidad departamental de Allier de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'Auvergne, y de la resolución del ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi de 25 de agosto de 2009, que desestimó el recurso de alzada interpuesto por Neptune Distribution.

### **Marco jurídico**

#### *CEDH*

- 3 Con el título «Libertad de expresión», el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), dispone:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. [...]

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la [...] protección de la salud, [...] la protección [...] de los derechos ajenos [...]

### *Derecho de la Unión*

#### *Carta*

- 4 El artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), titulado «Libertad de expresión y de información», establece en su apartado 1:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.»

- 5 A tenor del artículo 16 de la Carta, titulado «Libertad de empresa»:

«Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.»

- 6 El artículo 52 de la Carta, titulado «Alcance e interpretación de los derechos y principios», dispone:

«1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

[...]

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el [CEDH], su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

[...]

7. Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la presente Carta serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.»

- 7 Las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17; en lo sucesivo, «explicaciones sobre la Carta») precisan, acerca del artículo 11 de la Carta, que, en virtud del apartado 3 del artículo 52 de ésta, el derecho a la libertad de expresión y de información tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado por el CEDH.

#### *Reglamento n° 1924/2006*

- 8 Los considerandos 1 y 9 del Reglamento n° 1924/2006 exponen:

«(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. Una dieta variada y equilibrada es un requisito previo para disfrutar de buena salud, y los productos por separado tienen una importancia relativa respecto del conjunto de la dieta.

[...]

- (9) Existe una amplia serie de nutrientes y otras sustancias que incluye pero no se limita a [...] minerales, incluidos oligoelementos, [...] 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.»

- 9 El artículo 1 de ese Reglamento establece:

«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 presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de la siguiente normativa comunitaria:

[...]

- b) la Directiva [2009/54]

[...]»

- 10 A tenor del artículo 2, apartado 2, de ese Reglamento:

«Asimismo, se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

- 4) Se entenderá por “declaración nutricional” cualquier declaración que afirme, sugiera o dé a entender que un alimento posee propiedades nutricionales benéficas específicas con motivo de:

[...]

- b) los nutrientes u otras sustancias:

i) que contiene,

ii) que contiene en proporciones reducidas o incrementadas, o

iii) que no contiene,

- 5) Se entenderá por “declaración de propiedades saludables” cualquier declaración que afirme, sugiera o dé a entender que existe una relación entre una categoría de alimentos, un alimento o uno de sus constituyentes, y la salud.

[...]»

- 11 El artículo 8, apartado 1, del mismo Reglamento dispone:

«Solamente se autorizarán las declaraciones nutricionales si están enumeradas en el Anexo y se ajustan a las condiciones fijadas en el presente Reglamento.»

- 12 El artículo 13 del Reglamento n° 1924/2006 establece:

«1. Las declaraciones de propiedades saludables que describan o se refieran a:

- a) la función de un nutriente o de otra sustancia en el crecimiento, el desarrollo y las funciones corporales [...]

[...]

y que se indiquen en la lista prevista en el apartado 3 podrán efectuarse, sin someterse a los procedimientos establecidos en los artículos 15 a 19, siempre que:

- i) se basen en pruebas científicas generalmente aceptadas, y
- ii) sean bien comprendidas por el consumidor medio.

[...]

3. Previa consulta a la Autoridad [Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)], la Comisión adoptará [...] una lista comunitaria, destinada a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento, completándolo, de declaraciones permitidas tal como se prevé en el apartado 1, y todas las condiciones necesarias para el uso de dichas declaraciones a más tardar el 31 de enero de 2010.

[...]»

- 13 El anexo de ese Reglamento, titulado «Declaraciones nutricionales y condiciones que se les aplican», contiene, en particular, las siguientes disposiciones:

«Bajo contenido de sodio/sal

Solamente podrá declararse que un alimento posee un bajo contenido de sodio/sal, así como efectuarse cualquier otra declaración que pueda tener el mismo significado para el consumidor, si el producto no contiene más de 0,12 g de sodio, o el valor equivalente de sal, por 100 g o por 100 ml. Por lo que respecta a las aguas distintas de las aguas minerales naturales cuya composición se ajuste a las disposiciones de la Directiva [2009/54], este valor no deberá ser superior a 2 mg de sodio por 100 ml.

Muy bajo contenido de sodio/sal

Solamente podrá declararse que un alimento posee un contenido muy bajo de sodio/sal, así como efectuarse cualquier otra declaración que pueda tener el mismo significado para el consumidor, si el producto no contiene más de 0,04 g de sodio, o el valor equivalente de sal, por 100 g o por 100 ml. Esta declaración no se utilizará para las aguas minerales naturales y otras aguas.»

Directiva 2000/13

14 A tenor del artículo 2 de la Directiva 2000/13:

«1. El etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán:

- a) ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador, especialmente:
  - i) sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia, y modo de fabricación o de obtención,
  - ii) atribuyendo al producto alimenticio efectos o propiedades que no posea,
  - iii) sugiriéndole que el producto alimenticio posee características particulares, cuando todos los productos, similares posean estas mismas características;
- b) sin perjuicio de las disposiciones comunitarias aplicables a las aguas minerales naturales y a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial, atribuir a un producto alimenticio propiedades de prevención, tratamiento y curación de una enfermedad humana, ni mencionar dichas propiedades.

[...]

3. Las prohibiciones o limitaciones previstas en los apartados 1 y 2 se aplicarán igualmente:

- a) a la presentación de los productos alimenticios y, en especial, a la forma o el aspecto que se les dé a éstos o a su envase, al material usado para éste, a la forma en que estén dispuestos así como al entorno en el que estén expuestos;
- b) a la publicidad.»

Directiva 2009/54

15 Los considerandos 5, 8 y 9 de la Directiva 2009/54 manifiestan:

«(5) Toda legislación sobre las aguas minerales naturales debe tener por objetivo primordial proteger la salud de los consumidores, evitar que sean inducidos a error y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales.

[...]

- (8) Las aguas minerales naturales están sujetas, en lo referente a su etiquetado, a las normas generales establecidas por la Directiva [2000/13]. Por tanto, la presente Directiva puede limitarse a adoptar los complementos y las excepciones que convenga incorporar a dichas normas generales.
- (9) La indicación de la composición analítica de las aguas minerales naturales debe ser obligatoria para garantizar la información del consumidor.»

16 A tenor del artículo 7, apartado 2, letra a), de la Directiva 2009/54:

«Las etiquetas de las aguas minerales naturales deberán contener asimismo la siguiente información obligatoria:

a) una indicación de la composición analítica en la que se señalen sus componentes característicos».

17 El artículo 9 de la misma Directiva establece:

«1. Se prohibirá, tanto en los envases o etiquetas como en toda forma de publicidad, la utilización de menciones, designaciones, marcas de fábrica o marcas comerciales, imágenes u otros signos figurativos o no, que:

a) en el caso de las aguas minerales naturales, evoquen características que estas no posean, concretamente en lo que se refiere a su origen, a la fecha de la autorización de explotación, a los resultados de los análisis u otras referencias análogas a las garantías de autenticidad;

[...]

2. Se prohibirán todas las menciones que atribuyan a un agua mineral natural propiedades de prevención, tratamiento o curación de una enfermedad humana.

Sin embargo, se autorizarán las menciones que figuran en el anexo III, siempre que se respeten los criterios correspondientes fijados en dicho anexo o, en su defecto, los criterios fijados por las disposiciones nacionales, a condición de que estas hayan sido establecidas sobre la base de análisis físico-químicos y, si fuera necesario, de exámenes farmacológicos, fisiológicos y clínicos efectuados según métodos científicamente reconocidos, con arreglo a lo dispuesto en el punto 2 de la parte I del anexo I.

Los Estados miembros podrán autorizar las menciones “estimula la digestión”, “puede favorecer las funciones hepáticas” o menciones similares. Además, podrán autorizar otras menciones en la medida en que no estén en contradicción con los principios establecidos en el primer párrafo y sean compatibles con los principios establecidos en el segundo párrafo.

[...]»

18 El anexo III de la Directiva 2009/54, titulado «Menciones y criterios previstos en el artículo 9, apartado 2», contiene la mención «Indicada para dietas pobres en sodio», acompañada del criterio «las que contengan hasta 20 mg/l de sodio».

#### *Derecho francés*

19 A tenor del artículo R. 112-7, párrafos primero y segundo, del code de la consommation, que se propone trasponer el artículo 2 de la Directiva 2000/13:

«El etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador o al consumidor, especialmente sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia, y modo de fabricación o de obtención.

[...]



Las limitaciones o restricciones mencionadas anteriormente se aplicarán igualmente a la publicidad y a la presentación de los productos alimenticios [...]»

- 20 Los artículos R. 1322-44-13 y R. 1322-44-14 del code de la santé publique se proponen a su vez trasponer el artículo 9 de la Directiva 2009/54.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 21 Neptune Distribution lleva a cabo la venta y distribución de las aguas minerales naturales gaseosas denominadas «Saint-Yorre» y «Vichy Célestins».
- 22 Por resolución de 5 de febrero de 2009, el jefe de la unidad departamental de Allier de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'Auvergne requirió a Neptune Distribution que suprimiera del etiquetado y de la publicidad de dichas aguas las siguientes menciones:
- «El sodio de St-Yorre procede fundamentalmente de bicarbonato de sodio. St-Yorre contiene tan sólo 0,53 g de sal (o cloruro de sodio) por litro, es decir, ¡¡¡menos que un litro de leche!!!» y
  - «No hay que confundir la sal con el sodio: el contenido de sodio de Vichy Célestins procede fundamentalmente del bicarbonato de sodio. Es importante no confundirlo con la sal de mesa (cloruro de sodio). Vichy Célestins contiene tan sólo 0,39 g de sal por litro, es decir, ¡entre dos y tres veces menos que un litro de leche!», así como,
  - en general, toda mención que haga creer que las aguas de que se trata tienen un contenido bajo o muy bajo de sal o de sodio.
- 23 Por resolución de 25 de agosto de 2009, el ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi desestimó el recurso de alzada interpuesto por Neptune Distribution contra dicho requerimiento.
- 24 Por sentencia de 27 de mayo de 2010, el tribunal administratif de Clermont-Ferrand desestimó la demanda de Neptune Distribution que solicitaba la anulación por infracción legal del requerimiento y la resolución mencionados.
- 25 El recurso de apelación contra esa sentencia interpuesto por Neptune Distribution fue desestimado por sentencia de la cour administrative d'appel de Lyon de 9 de junio de 2011.
- 26 Neptune Distribution interpuso un recurso de casación contra esa última sentencia ante el tribunal remitente. En apoyo de ese recurso Neptune Distribution arguyó, en particular, un motivo fundado en que la cour administrative d'appel de Lyon había cometido un error de Derecho en relación con el artículo R. 112-7 del code de la consommation y los artículos R. 1322-44-13 y R. 1322-44-14 del code de la santé publique.
- 27 El tribunal remitente señala que la respuesta que se dé a ese motivo depende, a su vez, de la respuesta a la cuestión de si el anexo del Reglamento n° 1924/2006 establece como base para el cálculo del «valor equivalente de sal» que contiene un alimento únicamente la cantidad de sodio que, combinada con iones cloruro, forma cloruro de sodio, es decir, sal de mesa, o bien la cantidad total de sodio que contiene ese producto, en todas sus formas.
- 28 En efecto, en ese último supuesto no se podría considerar que un agua con un alto contenido de bicarbonato de sodio fuera de «bajo contenido de sodio/sal», aun cuando tuviera un contenido bajo o muy bajo de cloruro de sodio.



- 29 De ser así, el distribuidor de un agua mineral natural con un alto contenido de bicarbonato de sodio no podría hacer figurar en su etiquetas y mensajes publicitarios una mención, aunque fuera cierta, de su bajo contenido de sal o de cloruro de sodio, porque esa mención podría inducir al comprador a error sobre el contenido total de sodio de esa agua mineral.
- 30 En ese contexto el tribunal remitente añade que, según resulta en particular del dictamen de la EFSA de 21 de abril de 2005, el aumento de la tensión arterial es el principal efecto indeseable que se asocia a una ingesta excesiva de sodio. Aunque el sodio sea el principal causante del aumento de la tensión arterial, los iones cloruro influyen también en ese aumento. Varios estudios apuntan que una dieta rica en bicarbonato de sodio no tiene el mismo efecto indeseable que una dieta rica en cloruro de sodio para las personas que padecen hipertensión. Es cierto que en un dictamen publicado en junio de 2011 la EFSA rehusó incluir en la lista de declaraciones de propiedades saludables permitidas que prevé el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n° 1924/2006 la declaración de que el bicarbonato de sodio no tiene efectos indeseables para la tensión arterial, basándose en que el estudio presentado en apoyo de esa declaración no ofrecía garantías metodológicas suficientes para poder deducir conclusiones definitivas. No obstante, esa circunstancia por sí sola tampoco permite afirmar que el bicarbonato de sodio se debe considerar capaz de provocar o agravar la hipertensión arterial de la misma forma y en la misma proporción que el cloruro de sodio.
- 31 Así pues, según ese tribunal, existen dudas sobre la equivalencia, en términos de riesgo para la salud de los consumidores, entre el consumo de agua con alto contenido de bicarbonato de sodio y el consumo de agua con alto contenido de cloruro de sodio. En consecuencia, es preciso apreciar si las restricciones a la libertad de expresión y de información publicitaria y a la libertad de empresa de Neptune Distribution son necesarias y proporcionadas, en particular a la luz de la exigencia de garantizar un nivel elevado de protección de la salud de los consumidores.
- 32 En esas circunstancias, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Está constituida la base para el cálculo del “valor equivalente de sal” de la cantidad de sodio presente en un alimento, en el sentido del anexo del Reglamento n° 1924/2006, únicamente por la cantidad de sodio que, combinada con iones cloruro, forma cloruro de sodio, es decir, sal de mesa, o bien comprende la cantidad total de sodio contenida en ese producto, en todas sus formas?
- 2) En el segundo supuesto, las disposiciones del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2000/13 y del artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/54, en relación con el anexo III de dicha Directiva, entendidas a la luz de la relación de equivalencia establecida entre el sodio y la sal en el anexo del Reglamento n° 1924/2006, al prohibir a un distribuidor de agua mineral incluir en sus etiquetas y mensajes publicitarios cualquier mención relativa al bajo contenido de sal de su producto, que tiene por otra parte un alto contenido de bicarbonato de sodio, en la medida en que dicha mención puede inducir a error al comprador sobre el contenido total de sodio en el agua, ¿vulneran el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, en relación con el artículo 11, apartado 1 (libertad de expresión y de información), y el artículo 16 (libertad de empresa) de la Carta, así como con el artículo 10 del CEDH?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Sobre la primera cuestión prejudicial*

- 33 Ha de recordarse previamente que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado. En efecto, el Tribunal de Justicia tiene la misión de interpretar cuantas disposiciones del Derecho de la Unión sean necesarias para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan resolver los litigios de los que conocen, aun cuando tales disposiciones no se mencionen expresamente en las cuestiones remitidas por dichos órganos jurisdiccionales (sentencia Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 34 En consecuencia, aunque, desde un punto de vista formal, el tribunal remitente ha limitado su primera cuestión a la interpretación de la expresión «valor equivalente de sal» enunciada en el anexo del Reglamento n° 1924/2006, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto del que conoce, con independencia de que dicho órgano haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de elementos expuestos por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los elementos de dicho Derecho que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (véase, en ese sentido, la sentencia Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 35 Hay que observar que en los fundamentos de su resolución de remisión el tribunal remitente se refiere también a las disposiciones de la Directiva 2009/54.
- 36 Además, de esos fundamentos se deduce que, para resolver el recurso de casación del que conoce, el tribunal remitente trata de saber si los envases, las etiquetas o la publicidad de las aguas minerales naturales pueden sugerir un bajo contenido de sodio o de sal de esas aguas, en especial indicando el contenido de un único compuesto químico que contiene sodio, en este caso cloruro de sodio, o sal de mesa, de esas aguas, sin precisar el contenido total de sodio en todas sus formas químicas presentes, en cuanto ese contenido total pueda superar los límites de las cantidades de sodio o de valor equivalente de sal previstos por la normativa de la Unión aplicable a las declaraciones y las menciones utilizadas para las aguas minerales naturales.
- 37 Por tanto, se debe comprender la primera cuestión como dirigida en sustancia a saber si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los envases, las etiquetas o la publicidad de las aguas minerales naturales contengan declaraciones o menciones tendentes a hacer creer al consumidor que las aguas consideradas tienen un bajo o incluso muy bajo contenido de sodio o de sal o que son indicadas para dietas pobres en sodio, cuando el contenido total de sodio en todas sus formas químicas presentes supera los límites de las cantidades de sodio o de valor equivalente de sal previstos por la normativa de la Unión aplicable en la materia.
- 38 Para dar una respuesta útil a esa cuestión hay que tener en cuenta tanto las disposiciones del Reglamento n° 1924/2006 como las de la Directiva 2009/54.
- 39 A tenor del artículo 1, apartado 5, del Reglamento n° 1924/2006, éste se aplica sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 2009/54.

- 40 En efecto, mientras que ese Reglamento regula de forma general la utilización de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables de los alimentos, la referida Directiva prevé reglas específicas sobre las menciones que pueden figurar en los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales.
- 41 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1924/2006 autoriza las declaraciones nutricionales únicamente si están enumeradas en el anexo y se ajustan a las condiciones fijadas en el mismo Reglamento.
- 42 Acerca de las declaraciones nutricionales referidas al contenido de sodio o de sal, ese anexo permite calificar un alimento como de «bajo contenido de sodio/sal» o «muy bajo contenido de sodio/sal», o utilizar cualquier otra declaración que pueda tener el mismo significado para el consumidor, si el producto no contiene más de 0,12 g de sodio, o el valor equivalente de sal, por 100 g o por 100 ml, para la primera de esas declaraciones, o no más de 0,04 g de esos mismos elementos para la segunda de ellas.
- 43 Sin embargo, las aguas están sujetas a reglas específicas en ese sentido.
- 44 Más precisamente, en primer lugar el anexo del Reglamento n° 1924/2006 prohíbe utilizar la declaración «muy bajo contenido de sodio/sal», o cualquier otra que pueda tener el mismo significado para el consumidor, para las aguas minerales naturales y las otras aguas.
- 45 En segundo lugar, la declaración «bajo contenido de sodio/sal», al igual que cualquier otra que pueda tener el mismo significado para el consumidor, está permitida conforme a ese mismo anexo para las aguas distintas de las aguas minerales naturales, comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/54, siempre que el valor referido no sea superior a 2 mg de sodio por 100 ml, es decir 20 mg por 1 litro.
- 46 A tenor del artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2009/54, se autorizan las menciones que figuran en el anexo III de ésta, siempre que se respeten los criterios correspondientes fijados en él o, en su defecto, los criterios fijados por las disposiciones nacionales, a condición de que se cumplan ciertas condiciones de naturaleza técnica.
- 47 Ese anexo contiene una mención «Indicada para dietas pobres en sodio», acompañada del criterio «las que contengan hasta 20 mg/l de sodio».
- 48 Al especificar en la Directiva 2009/54 la cantidad máxima de sodio en los casos en los que los envases, las etiquetas o la publicidad de las aguas minerales naturales contengan una mención que haga referencia a un bajo contenido de sodio, el legislador de la Unión no ha diferenciado el sodio en función del compuesto químico del que forma parte o del que derive.
- 49 En lo que atañe a los objetivos tanto del Reglamento n° 1924/2006 como de la Directiva 2009/54, conviene recordar que, según manifiesta el artículo 1 de ese Reglamento, éste se propone garantizar un funcionamiento eficaz del mercado interior a la vez que proporcionar un elevado nivel de protección de los consumidores. En ese sentido, los considerandos 1 y 9 de ese Reglamento precisan, en particular, que debe darse a los consumidores la información necesaria para permitirles elegir con pleno conocimiento de causa (sentencia Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, apartado 40).
- 50 Según el considerando 5 de la Directiva 2009/54, toda legislación sobre las aguas minerales naturales debe tener por objetivo primordial proteger la salud de los consumidores, evitar que sean inducidos a error y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales. En este sentido, el noveno considerando de la misma Directiva precisa que la indicación de la composición analítica de las aguas minerales naturales debe ser obligatoria, para garantizar la información del consumidor (véase la sentencia Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, apartado 40).

- 51 Así pues, es preciso constatar que, al adoptar las disposiciones del Reglamento n° 1924/2006 y de la Directiva 2009/54, el legislador de la Unión juzgó necesario garantizar que el consumidor reciba una información apropiada y transparente sobre el contenido en sodio de las aguas destinadas al consumo.
- 52 Esas garantías deben apreciarse también atendiendo a la importancia del nivel de consumo de sodio para la salud humana.
- 53 Pues bien, toda vez que consta que el sodio es un componente de diferentes compuestos químicos, en especial el cloruro de sodio, o sal de mesa, y el bicarbonato de sodio, su cantidad presente en las aguas minerales naturales debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la Directiva 2009/54, teniendo en cuenta en su totalidad su presencia en las aguas minerales naturales, cualquiera que sea su forma química.
- 54 Es cierto que, a tenor del artículo 7, apartado 2, letra a), de la Directiva 2009/54, las etiquetas de las aguas minerales naturales deben contener obligatoriamente la indicación de la composición analítica en la que se señalen sus componentes característicos.
- 55 No obstante, se ha de señalar que los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales que, con independencia de la indicación del contenido total de sodio de esas aguas en la etiqueta, conforme a la disposición mencionada en el anterior apartado de la presente sentencia, contengan una mención que haga referencia a un bajo contenido de sodio de las aguas también pueden inducir a error al consumidor, dado que pueden sugerir que esas aguas tienen un bajo contenido de sodio o de sal o que están indicadas para dietas pobres en sodio, aunque en realidad contengan 20 mg/l o más de sodio (véase por analogía la sentencia Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, apartados 38 a 41).
- 56 Por las precedentes consideraciones se ha de responder a la primera cuestión lo que sigue:
- El artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1924/2006, puesto en relación con el anexo del mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe utilizar la declaración «muy bajo contenido de sodio/sal» y cualquier otra declaración que pueda tener el mismo significado para el consumidor, en lo que concierne a las aguas minerales naturales y las otras aguas.
  - El artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2009/54, puesto en relación con el anexo III de la misma Directiva, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales contengan declaraciones o menciones tendentes a hacer creer al consumidor que las aguas referidas tienen un bajo contenido de sodio o de sal o que están indicadas para dietas pobres en sodio, cuando el contenido total de sodio en todas las formas químicas presentes sea igual o superior a 20 mg/l.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

- 57 Con su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2000/13, y el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/54, puestos en relación con el anexo III de esta última y con el anexo del Reglamento n° 1924/2006, son válidos, en cuanto prohíben hacer figurar en los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales toda declaración o mención relativa al bajo contenido de cloruro de sodio, o sal de mesa, de esas aguas, que pueda inducir al consumidor a error sobre el contenido total de sodio de esas aguas.
- 58 El tribunal remitente pide al Tribunal de Justicia que aprecie la validez de esas disposiciones en relación con el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, puesto en relación con los artículos 11, apartado 1, y 16 de la Carta y con el artículo 10 del CEDH.

- 59 Es preciso observar previamente que, aunque con su segunda cuestión el tribunal remitente pide al Tribunal de Justicia que aprecie la validez de una disposición de la Directiva 2000/13, no se discute de ésta en el litigio principal.
- 60 En efecto, el artículo 2, apartados 1, letra a), y 3, de la Directiva 2000/13 se limita a disponer que el etiquetado, la presentación y la publicidad no deben ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador sobre las características del producto alimenticio.
- 61 Así pues, a diferencia de las disposiciones del Reglamento n° 1924/2006 y de la Directiva 2009/54, las disposiciones de la Directiva 2000/13 no contienen exigencias específicas para los productores y distribuidores de aguas minerales naturales, en lo que atañe a la utilización de declaraciones o de menciones que puedan sugerir que el agua en cuestión tiene un bajo o muy bajo contenido de sodio o de/sal o que está indicada para dietas pobres en sodio.
- 62 Por consiguiente, en este asunto sólo es precisa la apreciación de la validez del artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/54, puesto en relación con el anexo III de esta misma Directiva y con el anexo del Reglamento n° 1924/2006.
- 63 Conviene recordar en ese sentido que la libertad de expresión y de información está reconocida en el artículo 11 de la Carta, a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados.
- 64 Esa libertad también está protegida por el artículo 10 del CEDH, que, según resulta de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se aplica en particular a la difusión por un empresario de informaciones de carácter comercial, en especial en forma de mensajes publicitarios [véanse TEDH, sentencias Casado Coca c. España de 24 de febrero de 1994, serie A n° 285, § 35 y 36, y Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Austria (n° 3) de 11 de diciembre de 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XII, § 19 y 20].
- 65 Pues bien, como sea que la libertad de expresión y de información prevista en el artículo 11 de la Carta tiene, según resulta del artículo 52, apartado 3, de ésta y de las explicaciones sobre la Carta referidas a su artículo 11, el mismo sentido y alcance que la libertad garantizada por el CEDH, se ha de apreciar que esa libertad comprende la utilización por un empresario en los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales de las declaraciones o las menciones que hagan referencia al contenido de sodio o de sal de esas aguas.
- 66 Además, es preciso señalar que la libertad de empresa, protegida por el artículo 16 de la Carta, debe tomarse en consideración atendiendo a su función dentro de la sociedad (véase, en ese sentido, la sentencia *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, apartado 54).
- 67 La prohibición de hacer figurar en los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales toda declaración o mención referida a un bajo contenido de sodio de esas aguas, que pueda inducir al consumidor a error sobre ese contenido, constituye una injerencia en la libertad de expresión y de información del empresario, así como en su libertad de empresa.
- 68 Aunque esas libertades pueden no obstante limitarse, conforme al artículo 52, apartado 1, de la Carta cualquier limitación de su ejercicio deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Además, según resulta de esa disposición, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.



- 69 En ese sentido se ha de señalar que la injerencia mencionada en el apartado 67 de esta sentencia está prevista por la ley, a saber, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1924/2006, puesto en relación con el anexo del mismo Reglamento, y el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2009/54, puesto en relación con el anexo III de esa Directiva.
- 70 Por otro lado, el contenido esencial de la libertad de expresión y de información del empresario no queda afectado por esas disposiciones, en cuanto éstas se limitan a someter la información que se puede comunicar al consumidor sobre el contenido de sodio o de sal de las aguas minerales naturales a ciertas condiciones, que se han precisado en los apartados 44 a 56 de esta sentencia.
- 71 Además, lejos de prohibir la producción y comercialización de las aguas minerales naturales, la normativa discutida en el litigio principal se ciñe, en un ámbito bien delimitado, a regular su etiquetado y publicidad. Al regular éstos no afecta en modo alguno al contenido esencial de la libertad de empresa (véase, en ese sentido, la sentencia *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, apartados 57 y 58).
- 72 Como se ha recordado en los apartados 49 a 52 de esta sentencia, las disposiciones del Reglamento n° 1924/2006 y de la Directiva 2009/54, en especial las que establecen limitaciones a la utilización de las declaraciones y menciones objeto del litigio principal, pretenden asegurar un nivel elevado de protección del consumidor, garantizar la información apropiada y transparente de éste sobre el contenido en sodio de las aguas destinadas al consumo, asegurar la lealtad de las transacciones comerciales y proteger la salud humana.
- 73 Como ha expuesto el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, la protección de la salud humana y la protección de los consumidores a un elevado nivel constituyen objetivos legítimos de interés general perseguidos por el Derecho de la Unión, en particular conforme a los artículos 9 TFUE, 12 TFUE, 114 TFUE, apartado 3, 168 TFUE, apartado 1, 169 TFUE, apartado 1, y los artículos 35 y 38 de la Carta.
- 74 Ahora bien, la necesidad de garantizar al consumidor la información más precisa y transparente posible sobre las características del producto está estrechamente ligada a la protección de la salud humana y constituye una cuestión de interés general (véanse en ese sentido TEDH, sentencias *Hertel c. Suiza* de 25 de agosto de 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 47, y *Bergens Tidende y otros c. Noruega* de 2 de mayo de 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-IV, § 51) que puede justificar limitaciones a la libertad de expresión y de información del empresario y a su libertad de empresa.
- 75 Siendo así, la apreciación de la validez de las disposiciones discutidas debe realizarse respetando la necesaria conciliación de las exigencias relacionadas con la protección de esos distintos derechos fundamentales y objetivos de interés general protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, así como el justo equilibrio entre ellos (véase, en ese sentido, la sentencia *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, apartado 47).
- 76 En cuanto al control judicial de las condiciones de aplicación del principio de proporcionalidad, debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional en una materia como la del presente asunto, en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas [véanse, en ese sentido, las sentencias *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 123, y *Alliance for Natural Health y otros*, C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449, apartado 52].
- 77 En ese sentido es preciso señalar que, aun suponiendo que una declaración o una mención que haga referencia al contenido de sodio combinado con los iones cloruro de las aguas minerales naturales pueda ser considerada en sí materialmente cierta, es incompleta no obstante si sugiere que esas aguas

tienen bajo contenido de sodio, cuando en realidad su contenido total de sodio supere los límites previstos por la normativa de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, apartado 51).

- 78 En esas circunstancias, la información comprensiva de esa declaración o mención que figura en los envases, las etiquetas y la publicidad puede inducir al consumidor a error sobre el contenido de sodio de las aguas minerales naturales objeto del asunto principal.
- 79 En segundo lugar, no ha lugar a acoger la argumentación de Neptune Distribution de que las disposiciones consideradas van más allá de lo necesario para proteger la salud de los consumidores, toda vez que se aplican indistintamente al sodio en todas sus formas químicas, incluso en forma de bicarbonato de sodio, a pesar de que esa última molécula no es nociva para la salud humana, puesto que sólo el cloruro de sodio genera hipertensión arterial.
- 80 En efecto, sin que sea preciso pronunciarse sobre si el carácter nocivo de un consumo abundante de sodio combinado con iones cloruro, en relación con el riesgo de desarrollo de la hipertensión arterial, es comparable al riesgo ligado al consumo de sodio presente en otro compuesto químico, en particular el bicarbonato de sodio, hay que constatar que el legislador de la Unión determina ese riesgo atendiendo al imperativo de la protección de la salud humana y al principio de precaución en esa materia.
- 81 Como ha manifestado el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, el legislador de la Unión está obligado a tomar en consideración el principio de cautela, conforme al que, mientras subsista incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, se pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos (véase la sentencia *Acino/Comisión*, C-269/13 P, EU:C:2014:255, apartado 57).
- 82 Cuando se manifiesta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado, a causa de la naturaleza no concluyente de los resultados de los estudios realizados, pero persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública si llegara a materializarse el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas (véase, en ese sentido, la sentencia *Acino/Comisión*, C-269/13 P, EU:C:2014:255, apartado 58).
- 83 Pues bien, a la vista de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia, y en especial del dictamen de la EFSA de 21 de abril de 2005, mencionado en el apartado 30 de esta sentencia, al que hace referencia la resolución de remisión, no se advierte que esté excluido un riesgo para la salud humana derivado de un consumo abundante de sodio presente en diferentes compuestos químicos, en particular el bicarbonato de sodio.
- 84 Siendo así, se ha de constatar que el legislador de la Unión podía apreciar válidamente que las limitaciones y restricciones de la utilización de declaraciones o de menciones referidas al bajo contenido de sodio de las aguas minerales naturales, previstas por las disposiciones objeto de la primera cuestión, eran apropiadas y necesarias para garantizar la protección de la salud humana en la Unión.
- 85 Por lo antes expuesto, se debe concluir que en este caso la injerencia en la libertad de expresión y de información del empresario y en su libertad de empresa es proporcionada a los objetivos pretendidos.
- 86 Por todas las consideraciones precedentes se debe apreciar que el examen de la segunda cuestión no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/54, puesto en relación con el anexo III de ésta y con el anexo del Reglamento n° 1924/2006.



## Costas

- <sup>87</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Cuarta) declara:

- 1) El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 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, según su modificación por el Reglamento (CE) n° 107/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, puesto en relación con el anexo del mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe utilizar la declaración «muy bajo contenido de sodio/sal» y cualquier otra declaración que pueda tener el mismo significado para el consumidor, en lo que concierne a las aguas minerales naturales y las otras aguas.

El artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales, puesto en relación con el anexo III de la misma Directiva, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los envases, las etiquetas y la publicidad de las aguas minerales naturales contengan declaraciones o menciones tendentes a hacer creer al consumidor que las aguas referidas tienen un bajo contenido de sodio o de sal o que están indicadas para dietas pobres en sodio, cuando el contenido total de sodio en todas las formas químicas presentes sea igual o superior a 20 mg/l.

- 2) El examen de la segunda cuestión no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/54, puesto en relación con el anexo III de ésta y con el anexo del Reglamento n° 1924/2006.

Firmas