CAPÍTULO I

LA NORMATIVA APLICABLE

I. EL REGLAMENTO (CE) N.º 1924/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 20 DE DICIEMBRE, RELATIVO A LAS DECLARACIONES NUTRICIONALES Y DE PROPIEDADES SALUDABLES EN LOS ALIMENTOS

La norma básica que en la actualidad regula el uso de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en la publicidad de los alimentos es, como ya se ha adelantado, el «Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos», que fue objeto de una importante corrección de errores[1] un día antes de su entrada en vigor el 19 de enero de 2007, así como de ulteriores modificaciones[2].

---

[1] *DO* L 12 de 18 de enero de 2007, págs. 3 y ss. Sobre esta auténtica doble publicación del reglamento, véase: «Better Regulation fiasco as claims text is published», *EU Food Law*, n.º 285, 2007, págs. 3-4. Además, la propia corrección de errores fue objeto, a su vez, de corrección, lo que pone de manifiesto la caótica técnica legislativa: «Corrección de errores de la corrección de errores del Reglamento (CE) n° 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos», *DO* L 160, de 12 de junio de 2013, págs. 15 y ss.

[2] Los cambios se han producido por medio de los siguientes textos normativos: *a)* Reglamento (CE) n.º 107/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos por lo que se refiere a las competencias de ejecución

1. La normativa europea anterior al Reglamento

Con anterioridad al Reglamento (CE) n.º 1924/2006, el Derecho —entonces comunitario— prohibía las alegaciones médicas en los alimentos, pero no así las alegaciones de propiedades saludables o las declaraciones nutricionales.

1.1. *La regulación aplicable a las declaraciones de propiedades saludables*

La utilización en relación con los alimentos de alegaciones médicas ya se impedía expresamente en la «Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final»[3], en cuyo art. 2.1.*b)* se prohibía (salvo excepciones referentes a las aguas minerales y productos alimenticios destinados a una alimentación especial) «atribuir a un producto alimenticio propiedades de prevención, tratamiento y curación de una enfermedad humana», así como «mencionar dichas propiedades». Y estas prohibiciones se mantienen en la posterior «Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios»[4].

Interpretando esta normativa (en concreto, la Directiva 79/112/CEE) el Tribunal de Justicia declaró —en su Sentencia de 23 de enero

---

atribuidas a la Comisión (*DO* L 39, de 13 de febrero de 2008, págs. 8 y ss.); *b)* Reglamento (CE) n.º 109/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos (*DO* L 39, de 13 de febrero de 2008, págs. 14-15); *c)* Reglamento (UE) n.º 116/2010 de la Comisión, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales (*DO* L 37, de 10 de febrero de 2010, págs. 16 y ss.); *d)* Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n.º 608/2004 de la Comisión (*DO* L 304, de 22 de noviembre de 2011, págs. 18 y ss.); *e)* Reglamento (UE) n.º 1047/2012 de la Comisión, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales (*DO* L 310, de 9 de noviembre de 2012, págs. 36-37).

[3] *DO* L 33, de 8 de febrero de 1979, págs. 1 y ss.

[4] *DO* L 109, de 6 de mayo de 2000, págs. 29 y ss.

de 2003, *Comisión/Austria*[5]— que se prohibía «cualquier indicación relativa a enfermedades humanas», independientemente de que pudiese «inducir a error al consumidor o no, así como las indicaciones que, sin contener ninguna referencia a enfermedades, sino más bien, por ejemplo, a la salud», resultasen «fraudulentas»[6]. Pero los productos alimenticios en cuyo etiquetado se incluyesen indicaciones no fraudulentas relativas a la salud debían ser considerados conformes con las normas de la Directiva 79/112, de manera que los Estados miembros no podían prohibir su comercialización basándose en motivos fundados en posibles irregularidades de dicho etiquetado[7]. Y esta interpretación fue reiterada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2003, *Haug*[8].

Por lo demás, aunque tanto la Directiva 79/112/CEE (art. 15) como la Directiva 2000/13/CE (art. 18) partían de que los Estados miembros no podían prohibir el comercio de los productos alimenticios que se ajustasen a las referidas directivas mediante la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas que regulasen el etiquetado y la presentación de ciertos productos alimenticios o de los productos alimenticios en general, las citadas directivas establecían como excepción el supuesto en que las disposiciones nacionales no armonizadas estuviesen justificadas, entre otras, por razones de protección de la salud pública.

Pero el Tribunal de Justicia entendió —en su ya citada sentencia de 23 de enero de 2003, *Comisión/Austria*— que tal excepción no amparaba prohibiciones absolutas de declaraciones de propiedades saludables, de modo que un Estado miembro no podía prohibir de manera general las indicaciones relativas a la salud en el etiquetado de los productos alimenticios de consumo corriente y supeditar la realización de tales indicaciones a un procedimiento de autorización previa[9]. Y esta interpretación fue reiterada por el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 23 de enero de 2003, *Haug*[10] y, en relación con la Directiva 2000/13/CE, en su Sentencia de 15 de julio de 2004, *Douwe Egberts*[11], en la que el tribunal declaró que ese tipo de prohibiciones

---

[5] C-221/00, ECLI:EU:C:2003:44.

[6] Apartado 35.

[7] Apartado 37.

[8] Asuntos acumulados C-421/00, C-426/00 y C-16/01, ECLI:EU:C:2003:46, apartado 28.

[9] Véase el fallo de la sentencia.

[10] Asuntos acumulados C-421/00, C-426/00 y C-16/01, ECLI:EU:C:2003:46, apartado 28.

[11] C-239/02, ECLI:EU:C:2004:445. De este modo, en el apartado 38 de la sentencia se afirma que «los productos alimenticios cuyo etiquetado contiene indicaciones no engañosas relativas a la salud deben ser considerados conformes con las normas de la Directiva 2000/13, de manera que los Estados miembros no pueden prohibir su comercialización basándose en motivos fundados en posibles irregularidades de ese etiquetado». Para una exposición de los hechos y el contenido de la sentencia, véase González Vaqué, L., «El TJCE confirma su jurisprudencia favorable a las alegaciones relativas a la salud en el etiquetado de los productos alimenticios: la sentencia "Dyna Svelte Café"», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 1, 2005, págs. 11 y ss.

eran contrarias al principio de libre circulación de mercancías, entre otras razones porque «la prohibición absoluta de publicidad sobre las características de un producto puede dificultar en mayor medida el acceso al mercado de productos nuevos originarios de otros Estados miembros que el de los productos nacionales, con los que el consumidor está más familiarizado»[12].

1.2. *La normativa aplicable a las declaraciones de propiedades nutricionales*

Por lo que respecta a las declaraciones de propiedades nutricionales, antes de la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 estaban reguladas en la «Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios»[13].

En esta directiva se admitían (art. 3) las declaraciones de propiedades nutritivas relativas al valor energético y a determinados nutrientes (proteínas, hidratos de carbono, grasas, fibra alimentaria, sodio, vitaminas y sales minerales, enumeradas en el anexo de la directiva), quedando prohibidas todas las demás.

2. Los trabajos legislativos previos al Reglamento (CE) n.º 1924/2006 y la aprobación de dicho Reglamento

Varios años antes de la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1924/2006, las instituciones europeas ya se plantearon la necesidad de reformar la regulación de las declaraciones de propiedades saludables y nutricionales.

Mencionando, sin ánimo exhaustivo, los principales hitos del proceso, cabe referirse en primer lugar al «Libro Verde de la Comisión relativo a los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea»[14], de 30 de abril de 1997, en el que se constata la necesidad de proceder a una mayor armonización para evitar las diferencias de criterio entre los Estados miembros. Se destaca, así[15], que, conforme a la normativa entonces vigente, los productores o fabricantes podían incluir en el etiquetado de productos alimenticios cualquier declaración o indicación, siempre que estas indicaciones fuesen correctas y no

---

[12] Apartado 53 de la sentencia.

[13] *DO* L 276, de 6 de octubre de 1990, págs. 40 y ss. Sobre esta directiva: Przyrembel, H., «Food labelling legislation in the EU and consumers information», *Trends in Food Science & Technology*, 2004, vol. 15, n.º 7, págs. 360 y ss.

[14] COM(97)0176 - C4-0213/97.

[15] Págs. 28 y 29.

indujesen a error, correspondiendo a los Estados miembros la misión de verificar las indicaciones. Pero también se pone de manifiesto que «las indicaciones sanitarias presentan dificultades particulares porque los supuestos efectos benéficos de un producto alimenticio concreto pueden ser objeto de controversia científica, por lo que resulta difícil a las autoridades competentes verificar la indicación alegada», haciendo que los Estados adopten «posiciones diferentes sobre la aceptabilidad de ciertas indicaciones, lo que tiene consecuencias para la libre circulación de los productos alimenticios considerados». Con esos presupuestos, la Comisión manifestó que había renunciado, por el momento y por diversas dificultades técnicas, a la idea de «regular las indicaciones alegadas de los alimentos, definiendo las circunstancias en que podían afirmarse ciertas indicaciones», optando por la estrategia de reforzar la normativa sobre publicidad engañosa y la directiva sobre etiquetado de propiedades nutritivas, especialmente para actualizar algunas de sus disposiciones y tener en cuenta nuevos datos científicos.

Pese a ello, en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 1998 sobre el Libro Verde relativo a los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea[16] se instó expresamente a la Comisión[17] a que presentase propuestas legislativas sobre los mensajes publicitarios relativos a alimentos, con el fin de garantizar, entre otros aspectos, que las indicaciones relativas al fomento de la salud *(health claims)* se autorizasen únicamente cuando fuesen examinadas y confirmadas por una organización independiente de la Unión. Y el Parlamento Europeo también pidió a la Comisión que se permitiesen los mensajes sobre el valor nutritivo y los métodos de alimentación sanos, así como sobre su importancia para la salud o para la reducción del riesgo de enfermedad, siempre que dichos mensajes estuviesen basados en datos científicos suficientes y reconocidos y fuesen examinados y confirmados por una organización independiente de la Unión.

Posteriormente, en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, presentado por la Comisión Europea el 12 de enero de 2000[18], la Comisión anunció[19] que estudiaría la potencial incorporación a la legislación europea de disposiciones específicas que rigiesen las «indicaciones funcionales» (por ejemplo, afirmaciones sobre los efectos benéficos de un nutriente sobre algunas funciones corporales normales) y las «indicaciones nutricionales» (referentes, por ejemplo, a la presencia, la ausencia o el nivel de un nutriente, según el caso, contenido en un alimento o su valor en comparación con productos alimenticios similares), y que, a tal efecto, analizaría la necesidad de ajustar las dis-

[16] *DO* C 104, de 6 de abril de 1998, págs. 60 y ss.
[17] Apartado 66.
[18] COM(1999) 719 final.
[19] Apartado 101.

posiciones de la directiva relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas a las necesidades y expectativas de los consumidores.

Y en la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de junio de 2001 relativa a dicho Libro blanco sobre seguridad alimentaria[20] se pedía a la Comisión que examinara las alegaciones «funcionales reforzadas y de reducción de riesgo de enfermedad» y que lo considerara una prioridad legislativa.

Se llega así a la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, presentada el 16 de julio de 2003[21], que —tras la discusión en el Parlamento Europeo y en el Consejo y la introducción de distintas enmiendas— acabó en la aprobación del vigente Reglamento (CE) n.º 1924/2006[22].

Tras su aprobación se alzaron voces críticas[23] que pusieron en tela de juicio el haber optado por un reglamento en lugar de por una directiva, así como el fundamento jurídico utilizado para su aprobación (el art. 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y la protección de los consumidores[24]), argumentando que el verdadero objetivo del Reglamento es la protección de la salud, para lo cual el legislador europeo carecía de competencia conforme al art. 152.4.*c)* del referido Tratado CE; opinión que fue rebatida por otro sector doctrinal que destacó que el citado art. 152.4.*c)* del tratado no impedía que las medidas

---

[20] *DO* C 197, de 12 de julio de 2001, págs. 203 y ss.

[21] COM(2003) 424 final. Para un análisis de la propuesta de reglamento se remite a Bañares Vilella, S., *Los alimentos funcionales y las alegaciones alimentarias: una aproximación jurídica*, Atelier, Barcelona, 2006, págs. 177 y ss. La propuesta suscitó una notable corriente de oposición, argumentándose —entre otros extremos— que no existía una razón legítima en el Derecho —entonces comunitario— para prohibir tales indicaciones no engañosas sobre los alimentos. Véase, por ejemplo, von Danwitz, T., «Werbe- und Anreicherungsverbot: Stand und Perspektiven der Auseinandersetzung», *ZLR*, 2005, págs. 201 y ss. o Gorny, D., «Der Abschied vom verständigen Durchschnittsverbraucher im Lebensmittel-Werberecht – Zum Entwurf für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln – Arbeitsdokument SANCO/1832/2002 – 2. Fassung – COM(2003)», *ZLR*, 2003, págs. 253 y ss.

[22] Para conocer con detalle las vicisitudes de su tramitación, puede consultarse el expediente con toda la documentación en el sitio web *https://eur-lex.europa.eu/procedure/ES/2003_165* (Procedimiento 2003/0165/COD).

[23] Hüttebräuker, A., «Vorschlag für eine EU-Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in Bezug auf Lebensmittel – eine kritische Bestandsaufnahme», *WRP,* 2004, págs. 188 y ss. (193); Sosnitza, O., «Der Verordnungsvorschlag über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für Lebensmittel, KOM (2003) 424, vom 16.7.2003», *ZLR*, 2004, págs. 1 y ss. (17); Hauer, C., «The Regulation on Nutrition and Health Claims», *EFFL*, 2006, vol. 1, n.º 6, págs. 355 y ss. (360).

[24] Según el considerando 1 del Reglamento: «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 estos elijan entre los diferentes alimentos, los productos comercializados deben ser seguros y poseer un etiquetado adecuado».

armonizadoras adoptadas en otros sectores pudiesen tener también un impacto en la protección de la salud[25].

La principal característica del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 es que con él se establece un régimen unitario que busca evitar las divergencias que se observaban hasta el momento entre las distintas legislaciones nacionales, pese a la existencia de las directivas previas ya examinadas[26]. Con esa premisa, el Reglamento fija con detalle los requisitos que han de cumplir las declaraciones para poder ser utilizadas en el etiquetado, la presentación y la publicidad de alimentos comercializados en la Unión, fijándose unos requisitos generales y otros de carácter específico, según el tipo de declaración de que se trate.

Así, y por lo que toca a las exigencias comunes a todas las declaraciones, se dispone que las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables deberán ser previamente aprobadas, después de una comprobación de su base científica. Con la exigencia de esta autorización previa, en el ámbito de los *health claims* se produjo un cambio de paradigma con el sistema anterior, donde, como se ha explicado, como regla general se admitían las declaraciones de propiedades saludables, siempre que no fuesen engañosas[27].

Y, además de la autorización previa, se dispone que tanto las declaraciones nutricionales como las declaraciones de propiedades saludables solo podrán emplearse cuando no sean falsas, ambiguas o engañosas, no den lugar a dudas sobre la seguridad o la adecuación nutricional de otros alimentos y no alienten o aprueben el consumo excesivo de un alimento. Además, se prohíbe afirmar, sugerir o dar a entender que una dieta equilibrada y variada no puede proporcionar cantidades adecuadas de nutrientes en general; así como referirse a cambios en las funciones corporales que puedan crear alarma en el consumidor o explotar su miedo, tanto textualmente como a través de representaciones pictóricas, gráficas o simbólicas.

Asimismo, frente a la situación anterior, en la que se prohibían todas las alegaciones en materia de salud relativas a enfermedades humanas, el Reglamento mantiene la prohibición de las alegaciones relativas a la prevención, el tratamiento o la curación de una

---

[25] Berg, A., *Irreführung durch gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung der Health-Claims-Verordnung*, Cuvillier Verlag, Göttingen, 2008, pág. 59.

[26] Según el considerando segundo del Reglamento (CE) n.º 1924/2006: «Las diferencias en las disposiciones nacionales relativas a estas declaraciones pueden impedir la libre circulación de los alimentos y crear condiciones de competencia desiguales, lo que repercute directamente en el funcionamiento del mercado interior. Por tanto, es necesario adoptar normas comunitarias sobre el uso de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos».

[27] Sosnitza, O., «Der Verordnungsvorschlag über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für Lebensmittel, KOM (2003) 424, vom 16.7.2003», cit., pág. 1, habla de «*Systembruch*».

enfermedad humana, pero se establece una diferencia entre prevención y reducción de un factor de riesgo de enfermedad y se prevén dos tipos de declaraciones de propiedades saludables permitidas, las «declaraciones de reducción del riesgo de enfermedad y declaraciones relativas al desarrollo y la salud de los niños» (art. 14) y las «declaraciones de propiedades saludables distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños» (art. 13).

3. Las relaciones del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 con otras normas europeas

El Reglamento (CE) n.º 1924/2006 se inserta en un complejo entramado normativo de la Unión Europea, y el propio Reglamento se ocupa de regular sus relaciones con otras normas europeas, respecto de las cuales en ocasiones el Reglamento es de aplicación subsidiaria y, en otros, casos de aplicación prioritaria.

3.1. *Normativa de la Unión respecto de la cual el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 es de aplicación subsidiaria*

Según su art. 1.5, el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 se aplicará sin perjuicio de una serie de normativa de la Unión. Esta disposición no significa que en las materias a que se refiere esa otra regulación de la Unión no sea de aplicación el Reglamento (CE) n.º 1924/2006, sino que en esas materias es de aplicación preferente la normativa especial y que el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 solo resultará de aplicación subsidiaria.

A. La regulación de los productos alimenticios destinados a una alimentación especial

El primero de los ámbitos en que el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 se aplica de modo subsidiario es el de los productos alimenticios destinados a una alimentación especial. El art. 1.5 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 dispone que se aplicará sin perjuicio de la «Directiva 89/398/CEE del Consejo, de 3 de mayo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos alimenticios destinados a una alimentación especial»[28]. Pero dicha directiva fue posteriormente sustituida por la «Directiva 2009/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo, relativa a los pro-

[28] *DO* L 186, de 30 de junio de 1989, págs. 27 y ss.

ductos alimenticios destinados a una alimentación especial»[29] y esta, a su vez, por el actualmente vigente «Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio, relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso»[30].

De hecho, en el considerando 28 del Reglamento (UE) n.º 609/2013 se reitera que «el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 establece las normas y las condiciones de uso de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos. Dichas normas deben aplicarse de manera general a las categorías de alimentos objeto del presente Reglamento, salvo que se disponga lo contrario en este o en actos delegados adoptados en virtud del mismo».

En este sentido, y haciendo uso de la facultad concedida en el art. 11 del Reglamento (UE) n.º 609/2013 para que la Comisión adopte actos delegados referentes a los requisitos específicos sobre etiquetado, presentación y publicidad de los alimentos a los que se aplica dicho reglamento, incluida la autorización de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables relativas a ellos, se han aprobado tres reglamentos delegados, aplicables, respectivamente, a los distintos tipos de alimentos a los que se refiere el Reglamento (UE) n.º 609/2013 (alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, alimentos para usos médicos especiales y sustitutivos de la dieta completa para el control de peso).

Pues bien, en esos reglamentos delegados se ha introducido la prohibición de realizar declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en relación con esos tipos de alimentos. Tal prohibición figura:

a) en el «Reglamento Delegado (UE) 2016/128 de la Comisión, de 25 de septiembre de 2015, que complementa el Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos específicos de composición e información aplicables a los alimentos para usos médicos especiales»[31], en cuyo art. 7 se dispone que «no se harán declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos para usos médicos especiales»;

b) en el «Reglamento Delegado (UE) 2016/127 de la Comisión, de 25 de septiembre de 2015, que complementa el Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos específicos de composición e información aplicables a los preparados para lactantes y prepara-

[29] *DO* L 124, de 20 de mayo de 2009, págs. 21 y ss.
[30] *DO* L 181, de 29 de junio de 2013, págs. 35 y ss.
[31] *DO* L 25, de 2 de febrero de 2016, págs. 30 y ss.

dos de continuación, así como a los requisitos de información sobre los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad»[32], cuyo art. 8 preceptúa que «no se harán declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los preparados para lactantes», aunque —por excepción— en el art. 9 se prevé el uso en determinadas hipótesis de declaraciones relativas a la lactosa y al ácido docosahexaenoico (DHA)[33];

c) en el «Reglamento Delegado (UE) 2017/1798 de la Comisión, de 2 de junio, que complementa el Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos específicos de composición e información aplicables a los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso»[34], que —en su art. 6— establece que «no se presentarán declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso», con la excepción de la declaración nutricional «con fibra añadida», que podrá utilizarse para los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso siempre que el contenido de fibra alimentaria del producto no sea inferior a 10 g.

Por otra parte, además de la aplicación prioritaria de la normativa sobre los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso, el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 también establece la aplicación prioritaria de «las Directivas adoptadas en relación con productos alimenticios para usos nutricionales particulares» (art. 1.5). Tal referencia obedece a que en el año de aprobación del Reglamento estaban vigentes otras directivas sobre la materia, además de la ya mencionada Directiva 89/398/CEE, que han sido derogadas por el ya citado Reglamento (UE) n.º 609/2013, relativo a los alimentos destinados a los lactantes

---

[32] *DO* L 25, 2 de febrero de 2016, págs. 1 y ss.

[33] Según dicho art. 9, la mención «únicamente lactosa» podrá usarse en los preparados para lactantes y los preparados de continuación cuando la lactosa sea el único hidrato de carbono presente en el producto. A su vez, la mención «sin lactosa» podrá usarse en los preparados para lactantes y los preparados de continuación cuando el contenido de lactosa en el producto no sea superior a 2,5 mg/100 kJ (10 mg/100 kcal). Cuando se utilice la mención «sin lactosa» en los preparados para lactantes y los preparados de continuación fabricados a partir de fuentes de proteínas distintas de las de soja, irá acompañada de la indicación «no adecuado para lactantes con galactosemia», en caracteres del mismo tamaño e igual visibilidad que la mención «sin lactosa» y junto a esta.

Por su parte, en relación con la mención «contiene ácido docosahexaenoico (exigido por la legislación para todos los preparados para lactantes)» o «contiene DHA (exigido por la legislación para todos los preparados para lactantes)», se dispone que solo podrá usarse en los preparados para lactantes comercializados antes del 22 de febrero de 2025.

[34] *DO* L 259, de 7 de octubre de 2017, págs. 2 y ss.

y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso. Tal sucede con:

a) la «Directiva 91/321/CEE de la Comisión, de 14 de mayo, relativa a los preparados para lactantes y preparados de continuación»[35], sustituida en su día por la Directiva 2006/141/CE de la Comisión, de 22 de diciembre[36], derogada por el Reglamento (UE) n.º 609/2013; y

b) con la «Directiva 2001/15/CE de la Comisión, de 15 de febrero, sobre sustancias que pueden añadirse para fines de nutrición específicos en alimentos destinados a una alimentación especial»[37], posteriormente derogada por el «Reglamento (CE) n.º 953/2009 de la Comisión, de 13 de octubre, sobre sustancias que pueden añadirse para fines de nutrición específicos en alimentos destinados a una alimentación especial»[38] y este, a su vez, por el Reglamento (UE) n.º 609/2013.

Otra de las directivas sobre productos alimenticios para usos nutricionales particulares vigentes en 2006 era la «Directiva 96/8/CE de la Comisión, de 26 de febrero, relativa a los alimentos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso». También esta directiva resultaba de aplicación prioritaria sobre el Reglamento (CE) n.º 1924/2006, circunstancia que explica la adopción de la «Directiva 2007/29/CE de la Comisión, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 96/8/CE relativa a los alimentos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso».

En efecto, el art. 13, apartado 1, letra *c)*, del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 permite, con arreglo a unas condiciones que se especifican y que se estudiarán más adelante en esta obra[39], el uso en alimentos de declaraciones de propiedades saludables que describan o se refieran a una disminución de la sensación de hambre o a un aumento de la sensación de saciedad. Pero en la versión inicial de la Directiva 96/8/CE —de aplicación prioritaria, como queda dicho— se prohibía la inclusión en el etiquetado, la publicidad y la presentación de los productos a los que se aplicaba de cualquier referencia al ritmo o a la magnitud de la pérdida de peso a que puede llevar su consumo, así como a la disminución de la sensación de hambre o al aumento de la sensación de saciedad.

---

[35] *DO* L 175, de 4 de julio de 1991, págs. 35 y ss.
[36] *DO* L 401, de 30 de diciembre de 2006, págs. 1 y ss.
[37] *DO* L 52, de 22 de febrero de 2001, págs. 19 y ss.
[38] *DO* L 269, de 14 de octubre de 2009, págs. 9 y ss.
[39] Capítulo II, epígrafe 6.2.3.

No obstante, el legislador europeo consideró oportuno adaptar la Directiva 96/8/CE antes de la fecha de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1924/2006, para permitir las declaraciones que se refieran a una disminución de la sensación de hambre o a un aumento de la sensación de saciedad, a condición de que dichas declaraciones se basen en pruebas científicas generalmente aceptadas y sean entendidas correctamente por el consumidor medio y se cumplan las condiciones establecidas en el art. 13, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1924/2006.

En todo caso, la regulación europea de los alimentos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso también se vio afectada por el Reglamento (UE) n.º 609/2013, que pasó a regular los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso, y que también afectó a los sustitutivos de comidas para el control de peso, que dejaron de tener la consideración de productos alimenticios destinados a una alimentación especial, quedando sujetas las declaraciones de propiedades saludables a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1924/2006[40].

B. La normativa europea sobre aguas

El Reglamento (CE) n.º 1924/2006 también establece la aplicación prioritaria de dos directivas referentes a las aguas: *a)* la «Directiva 80/777/CEE del Consejo, de 15 de julio, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales»[41], posteriormente sustituida por la «Directiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales»[42]; y *b)* la «Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3

[40] Es especialmente clarificador el considerando número 43 del Reglamento (UE) n.º 609/2013: «Los "sustitutivos de una comida para el control de peso" destinados a sustituir parte de la dieta diaria se consideran alimentos para usos nutricionales particulares y se rigen en la actualidad por normas específicas establecidas en la Directiva 96/8/CE. No obstante, cada vez son más los alimentos destinados a la población general que se comercializan con declaraciones similares presentadas como declaraciones de propiedades saludables para el control del peso. Con el fin de eliminar toda posible confusión dentro de este grupo de alimentos destinados al control del peso y en aras de la seguridad jurídica y la coherencia de los actos legislativos de la Unión, dicha declaración debe regularse únicamente en virtud del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 y cumplir los requisitos establecidos en el mismo. Es preciso completar, antes de la entrada en vigor del presente Reglamento, las adaptaciones técnicas que se realicen en virtud del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 relativas a las declaraciones de propiedades saludables en relación con el control del peso para los alimentos presentados como "sustitutivos de una comida para el control de peso" y sus condiciones de uso asociadas reguladas con arreglo a la Directiva 96/8/CE».

[41] *DO* L 229, de 30 de agosto de 1980, págs. 1 y ss.

[42] *DO* L 164, de 26 de junio de 2009, págs. 45 y ss. Como ha declarado el Tribunal de Justicia —en su Sentencia de 17 de diciembre de 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14,

de noviembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano»[43], posteriormente derogada por la actualmente vigente «Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano»[44].

En la Directiva 2009/54/CE sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales se establece, entre otros extremos, la prohibición (art. 9.2) de todas las menciones que atribuyan a un agua mineral natural propiedades de prevención, tratamiento o curación de una enfermedad humana. Sin embargo, se autoriza otra serie de menciones que figuran en el Anexo III de la directiva[45]; admitiéndose igualmente que los Estados miembros autoricen las declaraciones «estimula la digestión», «puede favorecer las funciones hepatobiliares» o menciones similares, así como otras indicaciones, siempre que no evoquen características que las aguas no posean.

Con todo, al margen de esta regulación de la Directiva 2009/54/CE, en las aguas minerales pueden emplearse otras declaraciones de propiedades saludables o nutricionales, siempre que se cumplan las condiciones exigidas en el Reglamento (CE) n.º 1924/2006[46]. Y lo mismo sucede en relación con las aguas destinadas al consumo humano que no tengan la condición de aguas minerales, reguladas en la Directiva (UE) 2020/2184.

Buena prueba de ello es el hecho de que en el «Reglamento (UE) n.º 432/2012 de la Comisión, de 16 de mayo, por el que se establece una lista de declaraciones autorizadas de propiedades saludables de los alimentos distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños»[47] se autoricen las declaraciones «el agua contribuye a mantener las funciones físicas y cognitivas normales» y «el agua contribuye a la regulación normal de la temperatura corporal», a propósito de las cuales se indica expresamente que solo podrán utilizarse «respecto a agua que cumpla

---

ECLI:EU:C:2015:823, apartado 40— mientras el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 «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».

[43] *DO* L 330, de 5 de diciembre de 1998, págs. 32 y ss.

[44] *DO* L 435, de 23 de diciembre de 2020, págs. 1 y ss.

[45] «Oligometálicas o de mineralización débil», «De mineralización muy débil», «De mineralización fuerte», «Bicarbonatada», «Sulfurosa», «Clorurada», «Cálcica», «Magnésica», «Fluorada, o que contiene flúor», «Ferruginosa, o que contiene hierro», «Acidulada», «Sódica», «Indicada para la preparación de alimentos infantiles», «Indicada para dietas pobres en sodio», «Puede tener efectos laxantes», «Puede ser diurética».

[46] En este sentido, el Anexo del Reglamento n.º 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.

[47] *DO* L 136, de 25 de mayo de 2012, págs. 1 y ss.

las Directivas 2009/54/CE o 98/83/CE»[48] [esta última sustituida en la actualidad por la Directiva (UE) 2020/2184].

C. La regulación europea sobre complementos alimenticios

Según su art. 1.5.*d)*, el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 también se aplica sin perjuicio de lo dispuesto en la «Directiva 2002/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios»[49].

En esta directiva se dispone (art. 6.2) que «la etiqueta, presentación y publicidad no atribuirá a los complementos alimenticios la propiedad de prevenir, tratar o curar una enfermedad humana, ni se referirá en absoluto a dichas propiedades», así como (art. 7) que «el etiquetado, la presentación y la publicidad de los complementos alimenticios no incluirán ninguna afirmación que declare o sugiera que una dieta equilibrada y variada no aporta las cantidades adecuadas de nutrientes en general». Pero más allá de estas disposiciones será de aplicación el Reglamento (CE) n.º 1924/2006[50].

3.2. *Regulación específica de la Unión respecto de la cual el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 es de aplicación prioritaria*

Junto a la anterior normativa, que el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 considera prioritaria, existen otras muchas disposiciones de la Unión Europea que no se mencionan en el Reglamento, de modo que debe entenderse que, frente a esas otras regulaciones, el Reglamento resulta de aplicación preferente en todo lo que tenga que ver con las declaraciones de propiedades saludables y nutricionales.

---

[48] Esta indicación ha generado la duda de si las referidas declaraciones solo pueden usarse en relación con aguas que cumplan la normativa europea o si, por el contrario, también es posible en relación con otros alimentos o bebidas que incorporen dichas aguas. Sobre este debate, véase Klaus, B., «Restriction of Use for Health Claims in regard to Water: lnterpretation in Conformity with the EU Law; otherwise Advertising Ban violates the EU Law», *EFFL*, 2012, vol. 7, n.º 5, págs. 251 y ss., quien defiende que las declaraciones de propiedades saludables del agua permitidas pueden usarse para todos los alimentos a base de agua, incluidas las bebidas no alcohólicas (como zumos de frutas y verduras, infusiones preparadas con agua y hierbas o partes de plantas como flores o frutas, té, café y también refrescos o bebidas, que normalmente tienen un contenido de agua entre 90 por ciento y 99 por ciento).

[49] *DO* L 183, de 12 de julio de 2002, págs. 51 y ss.

[50] Así lo destaca, también, Coppens, P., «The Impact of the Nutrition and Health Claims Regulation on the Food Industry», *EFFL*, 2007, vol. 2, n.º 2, págs. 67 y ss.

A. Legislación alimentaria: en especial, el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor

En primer lugar, el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 es preferente en relación con una serie de disposiciones de legislación alimentaria. Tal sucede con:

a) el «Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, 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»[51];

b) el «Reglamento (CE) n.º 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios»[52];

c) el «Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente»[53];

d) el «Reglamento (CE) n.º 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de estos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE»[54]; o con

e) el «Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 2092/91»[55].

El Reglamento (CE) n.º 1924/2006 también se aplica de modo prioritario al «Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor»[56], que derogó las precedentes Directiva 90/496/CEE relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios y Directiva 2000/13/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios[57].

---

[51] *DO* L 31, de 1 de febrero de 2002, págs. 1 y ss.

[52] *DO* L 43, de 14 de febrero de 1997.

[53] *DO* L 268, de 18 de octubre de 2003, págs. 1 y ss.

[54] *DO* L 268, de 18 de octubre de 2003, págs. 24 y ss.

[55] *DO* L 189, de 20 de julio de 2007, págs. 1 y ss.

[56] *DO* L 304, de 22 de noviembre de 2011, págs. 18 y ss.

[57] De igual modo, el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor también derogó normativa relacionada, como el «Reglamento (CE)

Aunque el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 se remite en varias ocasiones a las derogadas Directivas 90/496/CEE y 2000/13/CE[58], no establece expresamente su aplicación prioritaria en relación con dichas directivas[59]. Pero el vigente Reglamento (UE) n.º 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor sí lo deja claro cuando, en su considerando 38, afirma expresamente que «en pro de la coherencia de la legislación de la Unión, la inclusión voluntaria de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en las etiquetas de los alimentos deben ajustarse al Reglamento (CE) n.º 1924/2006».

B. Legislación publicitaria y de competencia desleal

Tampoco se regula expresamente la relación entre el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 y la legislación publicitaria y de competencia desleal. Tan solo se alude a dicha legislación en el art. 3 del Reglamento, cuando se dispone que la utilización de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables no deberá —entre otros extremos— ser falsa, ambigua o engañosa; y se indica que esto es así, sin perjuicio de la «Directiva 84/450/CEE, de 10 de septiembre, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa»[60].

Más explícita era la Propuesta de reglamento presentada por la Comisión, en la que se indicaba (art. 1.3) que las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables que no se ajustasen a lo dispuesto en el reglamento se considerarían «publicidad engañosa tal como se establece en la Directiva 84/450/CEE del Consejo». No obstante, esta disposición fue eliminada del texto finalmente aprobado, porque, sin duda, no siempre que se incumplan las disposiciones del reglamento se producirá un supuesto de publicidad engañosa (piénsese, por ejemplo, en una declaración que, siendo verdadera, no esté aprobada).

En cualquier caso, es claro que el incumplimiento del Reglamento puede suponer un acto publicitario ilícito, contrario al Derecho de la Unión, que en la actualidad está representado por la «Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciem-

---

n.º 608/2004 de la Comisión, de 31 de marzo, relativo al etiquetado de alimentos e ingredientes alimentarios con fitosteroles, ésteres de fitosterol, fitostanoles o ésteres de fitostanol añadidos».

[58] *Vid.* arts. 2.1.*d)*, art. 3, 14, o art. 7 (en su redacción original).

[59] Esto fue objeto de crítica por algún sector doctrinal, que manifestó su sorpresa al respecto, sobre todo en relación con la Directiva 90/496/CEE: Meisterernst, A./Haber, B., «The silent Revolution – Legal Overview on Regulation (EC) 1924/2006 on Nutrition and Health Claims», *EFFL,* 2007, vol. 2, n.º 6, págs. 339 y ss. (345).

[60] *DO* L 250, de 19 de septiembre de 1984, págs. 17 y ss.

bre, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa»[61], así como un acto de competencia desleal contrario a la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales («Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior»)[62].

Y en estos supuestos debe partirse de la primacía del Reglamento sobre declaraciones nutricionales y saludables sobre la regulación publicitaria y de competencia desleal, tal como ha reconocido el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 10 de septiembre de 2020, *Konsumentombudsmannen*[63], según la cual, «dado que el Reglamento n.º 1924/2006 contiene normas concretas sobre las declaraciones de propiedades saludables que aparecen en el etiquetado, la presentación y la publicidad de alimentos comercializados en la Unión, este Reglamento constituye una norma especial en relación con las normas generales de protección de los consumidores contra las prácticas desleales de las empresas, como las previstas por la Directiva 2005/29»[64]. Por esta razón, «en caso de conflicto entre las disposiciones de la Directiva 2005/29 y las del Reglamento n.º 1924/2006, en particular las que forman parte del capítulo II de este Reglamento, las disposiciones de dicho Reglamento prevalecen y se aplican a esos aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales»[65].

II. LA NORMATIVA EUROPEA DE DESARROLLO DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1924/2006 RELATIVO A LAS DECLARACIONES NUTRICIONALES Y DE PROPIEDADES SALUDABLES EN LOS ALIMENTOS

El Reglamento (CE) n.º 1924/2006 ha sido objeto de desarrollo por medio de distintos textos normativos, que —sin perjuicio de que serán objeto de análisis detenido en los apartados correspondientes de esta obra— procede ahora identificar.

Cabe destacar, ante todo, la regulación de las solicitudes de autorización de declaraciones, recogida en el «Reglamento (CE) n.º 353/2008 de la Comisión, de 18 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo para las solicitudes de autorización de declaraciones de propiedades saludables con arreglo al art. 15 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo»[66]; posteriormente

---

[61] *DO* L 376, de 27 de diciembre de 2006, págs. 21 y ss.
[62] *DO* L 149, de 11 de junio de 2005, págs. 22 y ss.
[63] C-363/19, ECLI:EU:C:2020:693.
[64] Apartado 60.
[65] Apartado 61.
[66] *DO* L 109, de 19 de abril de 2008, págs. 11 y ss.

modificado por el Reglamento (CE) n.º 1169/2009, de la Comisión, de 30 de noviembre[67].

Es asimismo relevante la normativa sobre descriptores genéricos (denominaciones) tradicionalmente utilizados a fin de indicar una particularidad de una categoría de alimentos o bebidas con posibles consecuencias para la salud humana. El Reglamento (CE) n.º 1924/2006 prevé la posibilidad de excepcionar su aplicación a estos descriptores, previa solicitud por parte del explotador de la empresa alimentaria en cuestión. Y el procedimiento que deben seguir esas solicitudes está regulado en el «Reglamento (UE) n.º 907/2013 de la Comisión, de 20 de septiembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación relativas al uso de descriptores genéricos (denominaciones)»[68], en aplicación del cual se aprobó el «Reglamento (UE) 2019/343 de la Comisión, de 28 de febrero, por el que se establecen excepciones a lo dispuesto en el art. 1, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos para el uso de determinados descriptores genéricos»[69].

En la normativa de desarrollo también ocupa un lugar destacado la que se refiere a las condiciones específicas respecto al uso de declaraciones de propiedades saludables autorizadas, condiciones que vienen establecidas en el art. 10 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 y que han sido desarrolladas por la «Decisión 2013/63/UE de ejecución de la Comisión, de 24 de enero, por la que se adoptan directrices para la aplicación de las condiciones específicas relativas a las declaraciones de propiedades saludables establecidas en el art. 10 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo»[70].

Además, a lo largo de estos veinte años de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 se han aprobado nuevas declaraciones nutricionales, además de las contenidas en la lista inicial recogida en el propio Reglamento, lo que se ha realizado por medio de modificaciones del Reglamento. Así ha sucedido con el «Reglamento (UE) n.º 116/2010 de la Comisión, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales»[71] y con el «Reglamento (UE) n.º 1047/2012 de la Comisión, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales»[72].

---

[67] *DO* L 314, 1 de diciembre de 2009, págs. 34-35.
[68] *DO* L 251, de 21 de septiembre de 2013, págs. 7 y ss.
[69] *DO* L 62, de 1 de marzo de 2019, págs. 1 y ss.
[70] *DO* L 22, de 25 de enero de 2013, págs. 25 y ss.
[71] *DO* L 37, de 10 de febrero de 2010, págs. 16 y ss.
[72] *DO* L 310, de 9 de noviembre de 2012, págs. 36-37.

También se han ido dictando numerosos reglamentos de autorización (o denegación) de declaraciones de propiedades saludables, tanto en relación con declaraciones relativas a la reducción del riesgo de enfermedad, como en relación con relativas al desarrollo y la salud de los niños; así como respecto a declaraciones de propiedades saludables autorizadas distintas de las relativas a la reducción de riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños. En la medida en que el listado es muy extenso no procede en este momento realizar una larga enumeración, porque, además, estamos ante normativa de aplicación del Reglamento y no de desarrollo. Baste mencionar tan solo los primeros reglamentos con la aprobación de listas de declaraciones, listas que posteriormente han sido ampliadas por nuevos reglamentos: *a)* «Reglamento (CE) n.º 983/2009 de la Comisión, de 21 de octubre, sobre la autorización o la denegación de autorización de determinadas declaraciones de propiedades saludables en los alimentos relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños»[73]; y *b)* «Reglamento (UE) n.º 432/2012 de la Comisión, de 16 de mayo, por el que se establece una lista de declaraciones autorizadas de propiedades saludables de los alimentos distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños»[74].

III. LA NORMATIVA NACIONAL

Aunque el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 y la normativa de desarrollo regulan de forma bastante detallada el uso de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, eso no significa que la regulación sea exhaustiva y que no quede margen alguno para la aplicación de la normativa nacional de los respectivos Estados miembros. De hecho, y de conformidad con el propio Reglamento (CE) n.º 1924/2006, existen determinadas normas nacionales que son incluso de aplicación prioritaria.

1. Normativa nacional de aplicación prioritaria

Como ya se ha expuesto, el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 menciona una serie de directivas que no se ven afectadas por su regulación. Y aunque el Reglamento (UE) n.º 609/2013 —relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso— ha derogado buena parte de esas directivas por una regu-

[73] *DO* L 277, de 22 de octubre de 2009, págs. 3 y ss.
[74] *DO* L 136, de 25 de mayo de 2012, págs. 1 y ss.

lación directamente aplicable en los Estados miembros, siguen vigentes varias de esas directivas. Y, como fácilmente se comprende, el hecho de que el propio Reglamento (CE) n.º 1924/2006 establezca la prioridad de esas directivas implica, en realidad, que lo que es de aplicación prioritaria es la correspondiente legislación nacional que las transpone.

En el caso español, la normativa de aplicación prioritaria está constituida: *a)* en relación con las aguas, por el «Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano»[75], por el «Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano»[76], y por el «Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro»[77]; y *b)* en relación con los complementos alimenticios, por el «Real Decreto 1487/2009, de 26 de septiembre, relativo a los complementos alimenticios»[78].

2. Normativa nacional de aplicación complementaria

a) La normativa nacional resulta de aplicación de modo complementario en aquellos casos en los que el Derecho de la Unión remite expresamente a las legislaciones de los Estados miembros.

Tal sucede, por ejemplo, cuando el art. 4.4 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 preceptúa que, en ausencia de normas de la Unión específicas relativas a las declaraciones nutricionales referentes a bajos índices de alcohol o a la reducción o ausencia de alcohol o energía en las bebidas que contienen normalmente alcohol, podrán aplicarse las normas nacionales pertinentes.

También se remite a la legislación de los Estados miembros a propósito de las recomendaciones de asociaciones. Así, según el art. 12.*c)* del Reglamento (CE) n.º 1924/2006, no se autorizarán las declaraciones de propiedades saludables que hagan referencia a recomendaciones de médicos individuales u otros profesionales de la salud y de asociaciones, salvo las mencionadas en el art. 11 del Reglamento, según el cual, a falta de normativa de la Unión «específica sobre las recomendaciones o aprobaciones formuladas por asociaciones nacionales de profesionales de los sectores médico, nutricional o dietético e instituciones de beneficencia relacionadas con la salud, podrán aplicarse

[75] *BOE* n.º 16, de 19 de enero de 2011. Referencia BOE-A-2011-971.
[76] *BOE* n.º 17, de 20 de enero de 2011. Referencia BOE-A-2011-1011.
[77] *BOE* n.º 9, de 11 de enero de 2023. Referencia BOE-A-2023-628.
[78] *BOE* n.º 244, de 9 de octubre de 2009. Referencia BOE-A-2009-16109.

las normas nacionales pertinentes de conformidad con lo dispuesto en el Tratado». En nuestro país, la normativa de referencia a este respecto se recoge en la «Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición»[79], en cuyo art. 44.4 se dispone que solo se permitirá la utilización de avales de asociaciones, corporaciones, fundaciones o instituciones, relacionadas con la salud y la nutrición en la publicidad o promoción directa o indirecta de alimentos, cuando se trate de organizaciones sin ánimo de lucro y «se comprometan, por escrito, a utilizar los recursos económicos, obtenidos con esta colaboración en actividades que favorezcan la salud, a través de la investigación, desarrollo y divulgación especializada en el ámbito de la nutrición y la salud».

Por otra parte, el Reglamento también remite a la aplicación de las normativas nacionales durante los períodos transitorios que se recogen en su art. 28. Lo que sucede es que el retraso en la aprobación de determinadas declaraciones ha hecho que esos períodos transitorios aún estén vigentes *sine die*, como se explicará con detalle en el capítulo sexto de esta misma obra.

b) Las disposiciones nacionales también son aplicables en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el Derecho de la Unión, pues el Reglamento no se ocupa de las cuestiones referentes al *enforcement* o cumplimiento.

Por lo que toca al Derecho español, y como se desarrollará en el capítulo séptimo, la infracción de la normativa sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos puede dar lugar tanto a un ilícito civil, que provoque el ejercicio de acciones civiles, como a la existencia de una infracción administrativa, con la consiguiente imposición de sanciones.

Efectivamente, la infracción de la normativa sobre uso de las declaraciones en la publicidad determina que la publicidad sea ilícita, porque según el art. 3.*d)* de la «Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad» (LGP)[80], es ilícita la publicidad «que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios». Y, en consecuencia, también se producirá un acto de competencia desleal, porque el art. 18 de la «Ley 3/1991 de Competencia Desleal»[81] reputa desleal la publicidad considerada ilícita por la LGP.

Además, será aplicable la «Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios» (en su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre)[82], que tipifica

---

[79] *BOE* n.º 160, de 6 de julio de 2011. Referencia: BOE-A-2011-11604.
[80] *BOE* n.º 274, de 15 de noviembre de 1988. Referencia: BOE-A-1988-26156.
[81] *BOE* n.º 10, de 11 de enero de 1991. Referencia: BOE-A-1991-628.
[82] *BOE* n.º 287, de 30 de noviembre de 2007. Referencia: BOE-A-2007-20555.

una serie de conductas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios, y dispone que la competencia sancionadora les corresponde a las autoridades competentes en materia de consumo.

Igualmente, desde el punto de vista administrativo, la utilización indebida de una declaración nutricional o de propiedades saludables también puede implicar una infracción de la citada Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, así como del «Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria»[83].

IV. LA AUTORREGULACIÓN Y LA CORREGULACIÓN PUBLICITARIA

1. La autorregulación general y específica en materia de publicidad de alimentos y complementos alimenticios

1.1. *El reconocimiento y el fomento legal de la autorregulación*

La autorregulación publicitaria también desempeña un importante papel en la adecuada aplicación de la normativa sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables.

Sin entrar en este momento en un análisis detenido del debate sobre su naturaleza, baste recordar que la posición mayoritaria defiende que las normas de autorregulación no son simples normas deontológicas, sino que tienen carácter jurídico[84], destacándose, en este sentido, que los códigos de autorregulación encuentran su fundamento en la voluntad de las partes y, por tanto, en un acto de naturaleza contractual. Y más en concreto, se trataría de un contrato con finalidad común, de organización o normativo[85].

La autorregulación publicitaria es reconocida y fomentada por el legislador, tanto con carácter general, en relación con la publicidad

---

[83] *BOE* n.º 189, de 6 de agosto de 1996. Referencia: BOE-A-1996-18085.

[84] *Vid.* Zorzi, N., «Autodisciplina pubblicitaria», *Cont. e imp.* 1985, págs. 549 y ss. (550).

[85] Así, por ejemplo, Franceschelli, R., «Il nuovo Codice di lealtà pubblicitaria», *Riv. dir. ind.* 1971, I, págs. 313 y ss. (315 y ss.); Sena, G., «Il sistema dell'autodisciplina pubblicitaria», *Riv. dir. ind*. 1988, I., págs. 188 y ss. (191); De la Cuesta Rute, J. M.ª, «Algunas reflexiones sobre el fenómeno de la autorregulación», *RDBB* n.º 94, 2004, págs. 91 y ss. (95-96); o Alvarado Herrera, L., «La autorregulación en la publicidad realizada por medios electrónicos: Algunas reflexiones sobre "Confianza Online"», en Madrid Parra, A./Guerrero Lebrón, M.ª J. (Dirs.), *Derecho patrimonial y tecnología*, Madrid, 2007, págs. 475 y ss. (478). Del mismo modo, los tribunales españoles han negado el carácter de simples normas morales de los códigos de autorregulación, destacando el sometimiento voluntario a sus disposiciones. Es muy significativa a este respecto la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 14.ª), n.º 645/2007, de 8 de noviembre (JUR\2008\40087).

referida a cualquier tipo de producto o servicio, como con carácter particular, referida a la publicidad de alimentos.

A. El reconocimiento y fomento con carácter general

Con carácter general, ya la derogada «Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa», afirmaba en uno de sus considerandos que «los controles voluntarios ejercidos por organismos autónomos para suprimir la publicidad engañosa pueden evitar el recurso a una acción administrativa o judicial y que por ello deberían fomentarse». Y la vigente Directiva 2005/29/CE sobre prácticas desleales con los consumidores —art. 10— «no excluye el control, que los Estados miembros pueden fomentar, de las prácticas comerciales desleales por parte de los responsables de códigos, ni el recurso a tales organismos por parte de las personas u organizaciones a las que se hace referencia en el art. 11, siempre y cuando el procedimiento ante tales organismos sea adicional al procedimiento administrativo o judicial mencionado en dicho artículo», teniendo además en cuenta que «el recurso a tales órganos de control nunca supondrá la renuncia a las acciones judiciales o administrativas».

Sobre esa base, la vigente Ley de Competencia Desleal (LCD), en su art. 37, rubricado «fomento de los códigos de conducta» —e introducido por la ley que incorporó al ordenamiento interno la Directiva 2005/29/CE, la «Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios»[86]— después de disponer que «las corporaciones, asociaciones u organizaciones comerciales, profesionales y de consumidores podrán elaborar, para que sean asumidos voluntariamente por los empresarios o profesionales, códigos de conducta relativos a las prácticas comerciales con los consumidores, con el fin de elevar el nivel de protección de los consumidores y garantizando en su elaboración la participación de las organizaciones de consumidores» (art. 37.1 LCD), preceptúa que «las Administraciones públicas promoverán la participación de las organizaciones empresariales y profesionales en la elaboración a escala comunitaria de códigos de conducta con este mismo fin» (art. 37.3 LCD).

La LCD también prevé que la aplicación de estos códigos de conducta se encomendará a los sistemas de autorregulación. A este respecto, en la actualidad se exige que los sistemas de autorregulación se doten de órganos independientes de control para asegurar el cum-

[86] *BOE* n.º 315, de 31 de diciembre de 2009. Referencia: BOE-A-2009-21162.

plimiento eficaz de los compromisos asumidos por las empresas adheridas. Y se prevé, igualmente, que dichos sistemas de autorregulación «podrán incluir, entre otras, medidas colectivas de autocontrol previo de los contenidos publicitarios, y deberán establecer sistemas eficaces de resolución extrajudicial de reclamaciones que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, como tales, sean notificados a la Comisión Europea, de conformidad con lo previsto en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, o cualquier disposición equivalente»[87].

Por otra parte, el art. 37.5 LCD reitera lo dispuesto en la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales, en el sentido de que «el recurso a los órganos de control de los códigos de conducta en ningún caso supondrá la renuncia a las acciones judiciales», pero añade —tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia— que «con él se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad exigido por el art. 5 y la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia».

B. El reconocimiento y fomento sectorial en relación con la publicidad de los alimentos

De modo más específico, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, después de establecer en su art. 44 una serie de disposiciones legales sobre la publicidad de alimentos, y de remitir a la regulación publicitaria general, se refiere en su art. 45 a la «regulación voluntaria», estableciendo que «los poderes públicos, con el fin de lograr un más amplio y riguroso control de la aplicación de la legislación vigente por parte de los operadores económicos y profesionales de la publicidad, favorecerán el desarrollo de sistemas de regulación voluntaria, velando por su implantación y facilitando la misma cuando dichos sistemas cumplan los requisitos establecidos en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal».

---

[87] Esta redacción del art. 37.4 LCD ha sido introducida por la disposición final 1 de la Ley 7/2025, de 28 de julio, por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (*BOE* n.º 181, de 29 de julio de 2025. Referencia: BOE-A-2025-15652). Se elimina así la exigencia introducida (esporádicamente y sin una justificación suficiente) de que los sistemas de autorregulación estén «establecidos por organismos sin ánimo de lucro, que cuenten con dedicación exclusiva a actividades de autorregulación y exclusión expresa de intereses profesionales» (exigencia que introdujo la redacción aprobada por la disposición final 9 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia) (*BOE* n.º 3, de 3 de enero de 2025. Referencia: BOE-A-2025-76).

1.2. *El «Código de conducta publicitaria» de Autocontrol*

Autocontrol (Asociación para la autorregulación de la comunicación comercial) es una asociación sin ánimo de lucro de anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación y asociaciones profesionales, que ha establecido un sistema de autorregulación general en el «Código de autorregulación publicitaria de Autocontrol», cuya aplicación se encomienda al Jurado de la Publicidad de Autocontrol y en el que la regulación de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables encuentra encaje por la vía de la norma 2, según la cual «la publicidad debe respetar la legalidad vigente y de manera especial los valores, derechos y principios reconocidos en la Constitución».

Para aplicar esta norma, el Jurado de la Publicidad tiene que interpretar y aplicar la legalidad vigente, entendiendo por tal no solo el conjunto de leyes formales, sino cualquier tipo de norma jurídica vinculante (leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, etc.). Al realizar esta aplicación del Derecho, el Jurado no asume ningún tipo de función jurisdiccional, pues es claro que un órgano de una asociación privada carece de toda potestad al respecto. El propio Jurado es consciente de ello y se ha convertido en usual que, en aquellas resoluciones en las que se aplica la norma 2, se comience recordando que las eventuales infracciones de la legalidad vigente son analizadas y sancionadas por el Jurado, no como infracciones legales, sino como vulneraciones del primer mandato ético exigible a todo operador económico, mandato que consiste en el respeto de la legalidad vigente[88].

Así las cosas, al aplicar el principio de legalidad el Jurado no solo tiene en cuenta los correspondientes textos normativos, sino también su interpretación por parte de los tribunales de justicia. Y en caso de que no exista desarrollo jurisprudencial es el propio Jurado el que realiza una interpretación y aplicación de dichas normas, ateniéndose al tenor literal si es claro y preciso, y —si no es así— realizando lo que el Jurado califica como «una cuidadosa y sincera aproximación deontológica al contenido y alcance de la norma en cuestión»[89].

---

[88] El Jurado de Autocontrol ha venido repitiendo que «no aplica normas legales, sino solo normas éticas o deontológicas». Así, por ejemplo, la Resolución de la Sección Tercera de 26 de junio de 2000 (*Merck, Sharp & Dohme de España, S.A. contra Parke Davies S.A.*). No obstante, este tipo de afirmaciones no deben ser entendidas, en mi opinión, como una negación del carácter jurídico de las normas de autorregulación, carácter jurídico al que ya me he referido. Al contrario, lo que el Jurado pretende es marcar la diferencia entre este tipo de normas y las normas legales, aprobadas directamente por los poderes públicos.

[89] Así, por ejemplo, la Resolución de la Sección Tercera de 19 de febrero de 2002, *United Biscuits Iberia, S.L. «Nuevas Oreo»*; o la Resolución del Pleno de 10 de septiembre de 2002 (*J. García Carrión, S.A., «Simon Life Limón»).*

Pues bien, con estos presupuestos, son múltiples los casos en que el Jurado de Autocontrol ha aplicado el Reglamento (CE) n.º 1924/2006, habiendo empezado a hacerlo incluso antes de su entrada en vigor[90]. El *corpus* de resoluciones del Jurado será analizado en los correspondientes apartados de esta monografía.

1.3. *El Código de Anefp*

Dentro de la autorregulación de carácter sectorial destaca la llevada a cabo por la Asociación para el Autocuidado de la Salud (Anefp), anteriormente denominada Asociación Nacional de Especialidades Farmacéuticas Publicitarias, que agrupa y representa a las empresas que fabrican o distribuyen en el territorio español diferentes productos de autocuidado, entre los que destacan los medicamentos no sujetos a receta u orden de dispensación y no incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud (respecto de los cuales se puede realizar publicidad dirigida al público general), los productos sanitarios no financiados, los complementos alimenticios, los biocidas, los cosméticos y los productos de cuidado personal.

En la actualidad Anefp cuenta con un código, denominado «Normas deontológicas de Anefp para la comercialización, promoción y publicidad de los productos de autocuidado de la salud», un texto que se estructura en dos partes claramente diferenciadas, una que incluye el «Código de Normas Deontológicas para la comercialización, promoción y publicidad de medicamentos no sujetos a prescripción», y otra que incluye el «Código de Normas Deontológicas para la comercialización, promoción y publicidad del resto de productos de autocuidado», siendo este último el que resulta de interés a los efectos de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, toda vez que es de aplicación a los complementos alimenticios[91].

Este Código es aplicable a toda la actividad comercial, promocional y publicitaria de las empresas asociadas a Anefp en relación con sus productos de autocuidado. Y también lo es a la actividad comercial,

---

[90] Weimann Gómez, M., «Application of EC Regulation 1924/2006 prior to its entering into force by Autocontrol (Coca Cola Light)», *EFFL*, 2007, vol. 2, n.º 4, págs. 243 y ss.

[91] Lo mismo sucedía con anterioridad, en relación con el «Código de Normas Deontológicas para la promoción y publicidad de los medicamentos autorizados sin receta médica no financiados por el Sistema Nacional de Salud y otros productos para el autocuidado de la salud», que estuvo vigente hasta 2018. Véase al respecto, Maroño Gargallo, M.ª M./García Vidal, Á., «El Código Anefp (La autorregulación publicitaria en el ámbito de los medicamentos sin receta y otros productos para el autocuidado de la salud)», en *Estudios de Derecho Mercantil. Libro de homenaje al Prof. Dr. h. c. José Antonio Gómez Segade*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 497 y ss. Sobre el Código Anefp, *vid.* Lema Devesa, C., «El nuevo código deontológico sobre la publicidad de productos farmacéuticos sin receta y otros productos de autocuidado de la salud», Academia de Farmacia de Galicia, Santiago de Compostela, 2019.

promocional y publicitaria de las empresas que presten servicios a las empresas asociadas, en relación con tales productos, y que tengan la condición de adheridas a Anefp y su Código[92]. Además, el Código es aplicable a las empresas y entidades que, sin ser asociadas ni adheridas, decidan voluntariamente asumir este Código, a las que se denomina «empresas adscritas» al Código.

Las empresas asociadas y adheridas a Anefp, así como las adscritas al Código, deberán acudir a la asociación para su mediación en la resolución interna de los conflictos que puedan surgir entre ellas en aplicación del código, antes de iniciar cualquier acción ante instituciones externas a Anefp[93]. Y si la mediación termina sin acuerdo el reclamante se compromete a no promover recurso o reclamación ante las autoridades sanitarias o ante los tribunales sin haber sometido previamente la cuestión controvertida al «Comité de Resolución de Litigios Publicitarios del Autocuidado de la Salud (CORPAS)».

Podrá reclamar ante el CORPAS cualquier persona física o jurídica, calificada como consumidor, que se haya visto afectada por la publicidad de complementos alimenticios (o de cualquiera de los demás productos a los que se aplica el Código de Anefp), siempre y cuando la empresa reclamada sea miembro asociado de Anefp, una empresa adherida o sea cualquier otra empresa o entidad que, sin ser miembro de Anefp, decida asumir voluntariamente la competencia del CORPAS[94].

Pues bien, el Código de Anefp establece como principio básico (norma 3.1) que «la actividad comercial y la promoción y publicidad de los productos de autocuidado se ajustará a la legislación vigente en cada momento, con independencia de su contenido, medio de difusión o forma que adopte. En concreto, la actividad comercial, promoción y publicidad de los productos destinados al autocuidado de la salud deberá cumplir los requisitos establecidos en la legislación vigente que les resulte de aplicación». Por consiguiente, se establece el principio de legalidad y, por esta vía, el incumplimiento de la normativa sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables también implicará una infracción de las normas deontológicas.

De hecho, en el apartado 1 del Código, dedicado a delimitar su objeto, se afirma expresamente que sus previsiones «se adaptan plenamente y constituyen un desarrollo de la normativa de aplicación», incluyendo un listado de las principales normas sobre cada uno de los sectores, listado que, en relación con los complementos alimenticios, se inicia

---

[92] Norma 2.1.

[93] Norma 10.

[94] Reglamento del Comité de resolución de litigios publicitarios del autocuidado de la salud, de diciembre de 2022, art. 5.3.

con una referencia al Reglamento (CE) n.º 1924/2006 sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables de los alimentos.

Este principio de legalidad se reitera en relación con la publicidad dirigida al público de complementos alimenticios (así como de productos cosméticos y de biocidas), que «deberá observar las disposiciones establecidas en la legislación publicitaria general y en la legislación específica estatal y europea» (norma 5.1.2), y respecto de la publicidad dirigida a profesionales, a propósito de la cual se alude expresamente al Reglamento (CE) n.º 1924/2006, cuando en la norma 6.2.5 se indica que «en el caso de los complementos alimenticios, se informará a los profesionales en los términos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1924/2006, sobre declaraciones nutricionales y propiedades saludables en los alimentos, y demás normativa de aplicación».

1.4. *Otros códigos específicos*

Dentro de la autorregulación publicitaria sectorial referente a los alimentos, existen otros códigos referentes a tipos concretos de alimentos y que, por tanto, también tienen interés a nuestros efectos. De hecho, varios de esos códigos declaran expresamente estar inspirados, entre otros textos legales, en el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos. Es el caso de los siguientes códigos:

a) El «Código Deontológico de Buenas Prácticas del sector de aguas de bebidas envasadas en materia de etiquetado y publicidad». Este código fue elaborado en 2016 por la Asociación Nacional de Empresas de Aguas de Bebida Envasadas (ANEABE) y su control de cumplimiento se encomienda al Jurado de la Publicidad de Autocontrol, que se encarga de resolver las eventuales reclamaciones relacionadas con la actividad de comunicación publicitaria, incluido el etiquetado, de las empresas miembros de ANEABE o adheridas al Código que le sean presentadas por infracción de sus normas[95].

El primer principio general en el que se asienta este código es el de legalidad, estableciendo[96] que «la publicidad debe respetar la legalidad vigente y de manera especial los valores, derechos y principios reconocidos en la Constitución. Esto incluye el respeto de la legislación y normativa del sector alimentario en general, el marco legislativo específico de las aguas de bebida envasadas y las normativas generales en materia de etiquetado y publicidad, de protección de los consumidores y de la com-

[95] Título III, apartado 1.1.
[96] Título I, apartado 1.

petencia». En consecuencia, cualquier incumplimiento de la normativa sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en las aguas minerales también comportará una infracción de este código. Y, de hecho, en el anexo del código se incluye una «relación de normas legales que inspiran este código», normas entre las que se mencionan el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 y el Reglamento (UE) n.º 432/2012, de 16 de mayo, por el que se establece una lista de declaraciones autorizadas de propiedades saludables de los alimentos distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños.

b) El «Código Deontológico de Buenas Prácticas Comerciales para la Promoción de los Productos Dietéticos Infantiles». Este código fue elaborado en 2012 y modificado en 2014 por la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos de Dietética Infantil (ANDI), siendo aplicable a las empresas asociadas a ANDI y a las que se adhieran al código, encomendándose también al Jurado de la Publicidad el control de su cumplimiento[97].

En este código también se sienta el principio de legalidad, de modo que «el cumplimiento de este Código se basa en el conocimiento de las obligaciones legales que debe asumir la empresa y en el compromiso de aceptación de unas conductas éticas y morales que sistematizan las normas legales vigentes y especifican o desarrollan lo dispuesto en la letra de la ley». Y, en este sentido, en el anexo del código se contiene una «relación de normas legales que inspiran el código», entre las que se menciona expresamente el Reglamento relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos[98].

Junto a estos, existen también otros códigos de autorregulación en los que no se menciona expresamente el Reglamento (CE) n.º 1924/2006, pero que se sujetan igualmente al principio de legalidad, de modo que, por esa vía, la infracción de la normativa sobre declaraciones nutricionales y propiedades saludables también será una infracción de los códigos. En este grupo se encuentran los siguien-

---

[97] Apartado 13.1.

[98] Además, la conexión entre el Código de ANDI y el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 se aprecia igualmente en su art. 2.4, según el cual, «toda la información y todas las afirmaciones publicitarias deben ser correctas, científicamente fundadas, verdaderas, objetivas y equilibradas y deben reflejar el estado actual del conocimiento». Como ha declarado el Jurado de Autocontrol, se trata de un precepto que entronca con las exigencias del referido Reglamento: Resolución del Pleno de 14 de julio de 2020, asunto n.º 53/R/Marzo 2020, *Nestlé España, S.A. contra Numil Nutrición, S.R.L. («Almirón Profutura»),* confirmando la Resolución de 22 de mayo de 2020 de la Sección Primera del Jurado.

tes códigos, que también establecen la competencia del Jurado de la Publicidad de Autocontrol para resolver las controversias que genere su aplicación:

a) El «Código Ético de la Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores de Productos de Nutrición Enteral» de la Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores de Productos de Nutrición Enteral (AENE), una entidad que agrupa a distintas empresas del sector de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales, elaborado en 2006 y modificado en 2020. Como ya se ha expuesto, el «Reglamento Delegado (UE) 2016/128 de la Comisión, de 25 de septiembre de 2015, que complementa el Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos específicos de composición e información aplicables a los alimentos para usos médicos especiales» preceptúa que «no se harán declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos para usos médicos especiales» (art. 7), de modo que el incumplimiento de esta prohibición también será una infracción del citado código ético.

b) El «Código de Comunicación Comercial del Vino» de la Organización Interprofesional del Vino de España (OIVE), de 2018, modificado por última vez en 2025. Al igual que los anteriores, también este código se basa en el principio general de que «las comunicaciones comerciales sobre vinos se ajustarán a la legislación vigente, cualquiera que sea su contenido, el medio de difusión o la forma que adopte»[99].

c) El «Código de Autorregulación Publicitaria de Espirituosos España» de la Federación Española de Bebidas Espirituosas, aprobado en 2003 y modificado en 2023, también sujeto al principio de legalidad: «La publicidad de las bebidas a las que se aplica este código se ajustará a la legislación vigente, cualquiera que sea su contenido, el medio de difusión o la forma que adopte»[100].

d) El «Código de Autorregulación Publicitaria de Cerveceros de España», de 2003 y modificado por última vez en 2024, en el que se persigue que todas las comunicaciones comerciales sobre cerveza sean legales, honestas, verídicas y acordes a los principios de justa competencia y buenas prácticas comerciales[101].

---

[99] Apartado V.
[100] Art. 3.
[101] *Vid.* Preámbulo del Código.

2. Los mecanismos de corregulación publicitaria

Junto a los mecanismos de autorregulación publicitaria, en el ámbito de la publicidad de alimentos también opera la denominada corregulación publicitaria, fenómeno que, como destaca Lema Devesa, surge «cuando el sistema de autocontrol de publicidad y las autoridades administrativas trabajan conjuntamente, y de manera complementaria. Esto es: cuando existe una estrecha colaboración entre el Estado y los empresarios publicitarios, bien para la creación de Códigos de Conducta, bien para que la Administración estatal represente la última instancia, en la resolución de controversias de los sistemas de autorregulación»[102].

Además del fomento de la corregulación por normas generales, como es el caso de la «Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico»[103] (art. 18), en el ámbito alimentario la ya citada Ley de Seguridad Alimentaria (Ley 17/2011) dispone en su art. 46.1 que «las autoridades competentes promoverán la firma de acuerdos de corregulación con los operadores económicos y los prestadores del servicio de comunicación comercial audiovisual, para el establecimiento de códigos de conducta, que regulen las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas, dirigidas a la población menor de quince años, con el fin de contribuir a prevenir la obesidad y promover hábitos saludables». Estos códigos de conducta deberán ser aplicados por sistemas de autorregulación que cumplan las exigencias establecidas en la LCD (y a las que ya nos hemos referido).

Pues bien, en esta línea se inserta el «Código de Corregulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud» de la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas, cuya versión actualmente vigente es de 2012. Este código, conocido como el «Código PAOS», se aplica a la publicidad y promoción de alimentos y bebidas realizada por empresas adheridas y dirigida tanto a menores de hasta doce años en medios audiovisuales e impresos (a excepción hecha del etiquetado y embalaje de estos productos, que se regirá por la legislación que le resulte de aplicación), como a menores de quince años en Internet[104].

---

[102] Lema Devesa, C., «Tendencias actuales del derecho de la publicidad: la problemática autorregulación publicitaria en España», *Methaodos. Revista de ciencias sociales,* 2018, vol. 6, n.º 1, págs. 7 y ss. (14).

[103] *BOE* n.º 166, de 12 de julio de 2002. Referencia: BOE-A-2002-13758.

[104] Según el código (apartado dedicado al «ámbito de aplicación»), «se considerará que un mensaje publicitario va dirigido a menores de hasta doce años (medios audiovisuales e impresos) o a menores de quince años (Internet) atendiendo fundamentalmente a los siguientes criterios: (i) Por el tipo de producto alimenticio promocionado: se entiende dirigida a menores de hasta doce años o, en su caso, de menores de quince años aquella publicidad que promocio-

Pues bien, en el Código PAOS también se incluye una relación de normas en las que está inspirado y entre las que se cita expresamente el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos. Y esa inspiración encuentra reflejo expreso en varios apartados del Código.

Así, en el apartado A (Normas éticas), epígrafe I (Principio de legalidad) del Código PAOS se establece que «la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores se ajustará a la legislación vigente, cualquiera que sea su contenido, el medio de difusión o la forma que adopte. En especial, toda publicidad o promoción directa o indirecta de alimentos deberá ajustarse a las prohibiciones contenidas en los arts. 44.3 y 44.4 de la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición». De este modo, la necesidad de cumplir el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 no solo deriva del principio general de legalidad, sino también de la referencia expresa que se hace al art. 44.3 de la Ley 17/2011. Porque en dicho precepto legal se establecen una serie de actuaciones prohibidas en la publicidad o promoción directa o indirecta de alimentos[105], aclarándose que ello es así «sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos», lo que implica que la Ley de Seguridad Alimentaria también reitera las prohibiciones y obligaciones sentadas en dicho Reglamento. Y, en consecuencia, tam-

---

na un producto alimenticio objetivamente destinado de forma mayoritaria al público de tales edades; (ii) Por el diseño del mensaje publicitario: se considera dirigida a menores de hasta doce años (o, en su caso, menores de quince años) aquella publicidad diseñada de tal forma que por su contenido, lenguaje y/o imágenes resulte objetiva y mayoritariamente apta para atraer de forma especial la atención o interés del público de tales edades. (iii) Por las circunstancias en que se lleve a cabo la difusión del mensaje publicitario: se considera dirigida a menores de hasta doce años aquella publicidad difundida en medios audiovisuales o impresos, bien en un medio o soporte dirigido objetivamente de forma mayoritaria al público de tal edad, o bien en un medio de comunicación generalista cuando se inserte en franjas horarias, bloques de programación, secciones o espacios dirigidos a menores de hasta doce años o, en su caso, con un público mayoritario de menores de hasta doce años. Por su parte, se considera dirigida a menores de quince años aquella publicidad difundida en Internet, bien en una página web o un apartado de una página web, con una audiencia de menores de quince años superior al 50 por ciento». Sobre la aplicación práctica de estos criterios, véase Maroño Gargallo, M.ª M., «El ámbito de aplicación del "Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigidos a menores, prevención de la obesidad y salud" (Código PAOS)», en Gómez Segade, J. A./García Vidal, Á. (Coords.), *El Derecho mercantil en el umbral del siglo XXI: libro homenaje al Prof. Dr. Carlos Fernández-Novoa con motivo de su octogésimo cumpleaños,* Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 365 y ss.

[105] Se trata, en concreto, de «a) La aportación de testimonios de profesionales sanitarios o científicos, reales o ficticios, o de pacientes reales o supuestos, como medio de inducción al consumo, así como la sugerencia de un aval sanitario o científico. *b)* La promoción del consumo de alimentos con el fin de sustituir el régimen de alimentación o nutrición comunes, especialmente en los casos de maternidad, lactancia, infancia o tercera edad. *c)* La referencia a su uso en centros sanitarios o a su distribución a través de oficinas de farmacia».

bién lo hace el Código PAOS al remitir expresamente al citado precepto de la Ley de Seguridad Alimentaria.

El Código PAOS también alude expresamente al Reglamento (CE) n.º 1924/2006 en su apartado IX, dedicado a las presentaciones comparativas, cuando se establece que, «a veces, la publicidad que compara el producto anunciado con otro puede resultar difícil de entender y evaluar, para los menores de quince años. Las presentaciones comparativas deben basarse en unas ventajas reales del alimento o bebida, que sean fácilmente comprensibles para este público. En todo caso, las declaraciones nutricionales comparativas respetarán las disposiciones previstas en el Reglamento 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, y modificaciones posteriores, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos».