Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ĆAPETA
presentadas el 21 de marzo de 2024[1]

Asunto C-399/22

Confédération paysanne
contra
Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Información alimentaria facilitada al consumidor — Requisitos de etiquetado del país de origen — Frutas y hortalizas recolectadas en el territorio del Sáhara Occidental — Competencia de los Estados miembros para prohibir unilateralmente la importación de productos que no lleven una etiqueta que indique correctamente el "país de origen"»

I. Introducción

1. «El territorio del Sáhara Occidental no pertenece al Reino de Marruecos; por consiguiente, una etiqueta que indique que el origen de estas mercancías es Marruecos incumple los requisitos de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios.»

2. Esta es, en resumen, la argumentación de la demandante ante el órgano jurisdiccional remitente. En consecuencia, la demandante solicitó al ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (Ministerio de Agricultura y Soberanía Alimentaria, Francia) y al ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (Ministerio de Economía, Finanzas y Soberanía Industrial y Digital, Francia) (en lo sucesivo, conjuntamente, «Ministerios») que adoptasen una resolución por la que prohibieran la importación de tomates cereza y melones de la variedad *charentais* (en lo sucesivo, conjuntamente, «productos de que se trata») originarios del territorio del Sáhara Occidental etiquetados como originarios del Reino de Marruecos.

3. El litigio suscita dos cuestiones distintas.

[1] Lengua original: inglés.

4. La primera se refiere a si los Estados miembros pueden actuar unilateralmente en el ámbito de la política comercial común para prohibir la importación de determinados productos procedentes de terceros países. Aunque no se trata de una cuestión novedosa, habida cuenta de las medidas recientemente adoptadas por Estados miembros contra las importaciones procedentes de Ucrania, la cuestión es ciertamente de actualidad desde un punto de vista más amplio. [2]

5. La segunda cuestión que debe resolverse se refiere al etiquetado de los productos alimenticios originarios del territorio del Sáhara Occidental. La cuestión que se plantea aquí es si esos productos pueden comercializarse como originarios del Reino de Marruecos. Esta cuestión puede situarse en el contexto de las sentencias Consejo/Frente Polisario [3] y Western Sahara Campaign UK, [4] en las que el Tribunal de Justicia reconoció el estatuto territorial separado del territorio del Sáhara Occidental. [5]

II. Marco jurídico y fáctico del presente asunto y cuestiones prejudiciales

6. El Sáhara Occidental es un territorio situado en el noroeste de África. Fue colonizado por el Reino de España en el siglo XIX. En 1963, en el marco del proceso de descolonización, dicho territorio fue incluido por las Naciones Unidas en la lista de territorios no autónomos. [6] Permanece en tal lista hasta la fecha.

7. El proceso de descolonización (aún) no ha concluido y el Sáhara Occidental sigue siendo el único territorio no autónomo de África. España renunció a su responsabilidad como potencia administradora colonial en 1976. Desde entonces persiste un conflicto, incluso de carácter militar, en el territorio entre el Reino de Marruecos, que controla aproximadamente el 80 % del territorio del Sáhara Occidental y reivindica la soberanía sobre la totalidad del mismo, y el Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (en lo sucesivo, «Frente Polisario»), que controla el resto del territorio del Sáhara Occidental y pretende representar al pueblo saharaui. En su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, la Corte Internacional de Justicia reconoció al pueblo saharaui el derecho a la libre determinación. [7]

[2] A partir de marzo de 2023, los Gobiernos búlgaro, húngaro, polaco, rumano y eslovaco amenazaron con prohibir unilateralmente la importación de cereales y productos agrícolas ucranianos libres de aranceles (una medida impuesta en respuesta a la consideración como objetivo, por parte del Gobierno ruso, de las exportaciones de cereales a través de los puertos del Mar Negro de Ucrania). En respuesta, la Comisión Europea introdujo, inicialmente hasta el 5 de junio de 2023 [Reglamento de Ejecución (UE) 2023/903 de la Comisión, de 2 de mayo de 2023, por el que se introducen medidas preventivas relativas a determinados productos originarios de Ucrania (DO 2023, L 114I, p. 1)] y posteriormente hasta el 15 de septiembre de 2023 [Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1100 de la Comisión, de 5 de junio de 2023, por el que se introducen medidas preventivas relativas a determinados productos originarios de Ucrania (DO 2023, L 144I, p. 1)], medidas preventivas temporales para prohibir el despacho a libre práctica o la inclusión en determinados regímenes aduaneros de semillas de trigo, maíz, colza y girasol procedentes de Ucrania, a menos que dichas mercancías se trasladen a otro Estado miembro o a un país o territorio situado fuera del territorio aduanero de la Unión.

[3] Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, en lo sucesivo, «sentencia Consejo/Frente Polisario», EU:C:2016:973).

[4] Sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, en lo sucesivo, «sentencia Western Sahara Campaign UK», EU:C:2018:118).

[5] Consejo/Frente Polisario, apartado 108, y Western Sahara Campaign UK, apartado 64.

[6] Naciones Unidas, Informe de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, suplemento n.º 14 (A/5514) (1963), anexo III «Lista de los territorios no autónomos, en el sentido del Capítulo XI de la Carta, en 31 de diciembre de 1962, por regiones geográficas».

[7] Véase la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975, Sáhara Occidental (CIJ, Rec. 1975, p. 12, párrafo 162). Para una descripción más detallada de los acontecimientos que han dado lugar a la situación política actual del Sáhara Occidental, véanse mis conclusiones presentadas en el día de hoy en los asuntos acumulados C-778/21 P y C-798/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario, puntos 5 a 15, y en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario, puntos 8 a 28.

8. El conflicto del Sáhara Occidental no es nuevo para el Tribunal de Justicia. Reconociendo que el derecho a la libre determinación vincula a la Unión Europea en el marco de sus relaciones exteriores, el Tribunal de Justicia declaró en las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK que el territorio del Sáhara Occidental goza de un estatuto separado y distinto del de cualquier Estado, incluido el Reino de Marruecos. [8]

9. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia interpretó que el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Colaboración en el Sector Pesquero, [9] cuya aplicación territorial se limitaba respectivamente al «territorio del Reino de Marruecos» y a las «aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos», no incluían el territorio del Sáhara Occidental ni las aguas adyacentes a este. [10]

10. El Consejo encargó a la Comisión que actuara en el marco establecido por las sentencias del Tribunal de Justicia Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK. [11] El resultado de las negociaciones subsiguientes con el Reino de Marruecos se refleja, por una parte, en un acuerdo por el que se amplían las preferencias arancelarias a los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental, [12] y, por otra parte, en el acuerdo y el protocolo de aplicación sobre pesca sostenible en aguas adyacentes al Sáhara Occidental. [13]

11. El Frente Polisario ha impugnado las decisiones por las que se aprobaron dichos acuerdos. Los recursos de casación contra las sentencias del Tribunal General por las que este anuló dichas decisiones [14] están pendientes ante el Tribunal de Justicia. Paralelamente a las presentes conclusiones, en el día de hoy también me pronunciaré sobre estos dos recursos de casación. [15] No obstante, y con independencia de que el Tribunal de Justicia siga o no mis conclusiones en dichos asuntos, su resultado no afectará a la solución del presente asunto.

12. En el presente asunto, la demandante en el procedimiento principal ante el órgano jurisdiccional nacional es la Confédération paysanne, un sindicato agrícola francés. Solicitó a los Ministerios que adoptasen un decreto mediante el cual se *prohibiera la importación* de los productos de que se trata recolectados en el territorio del Sáhara Occidental. Estos productos se importan y comercializan en Francia con una etiqueta que indica que su lugar de origen es el

8 Consejo/Frente Polisario, apartado 92, y Western Sahara Campaign UK, apartado 69.

9 Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2000, L 70, p. 2; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»), controvertido en el asunto Consejo/Frente Polisario, y Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (DO 2006, L 141, p. 4; en lo sucesivo, «Acuerdo de Colaboración en el Sector Pesquero»), controvertido en el asunto Western Sahara Campaign UK.

10 Consejo/Frente Polisario, apartado 92, y Western Sahara Campaign UK, apartados 64 y 69.

11 Véanse la Decisión (UE) 2019/217 del Consejo, de 28 de enero de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2019, L 34, p. 1), y la Decisión (UE) 2019/441 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo (DO 2019, L 77, p. 4).

12 Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2019, L 34, p. 4; en lo sucesivo, «Acuerdo en forma de Canje de Notas»).

13 Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos (DO 2019, L 77, p. 8), y Protocolo de aplicación del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos (DO 2019, L 77, p. 18).

14 Véanse las sentencias de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), y de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-344/19 y T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

Reino de Marruecos. [16] La demandante sostiene que ello es contrario a los requisitos de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios, que obligan a indicar en la etiqueta el país de origen correcto de un producto. La demandante alega que, cuando los productos de que se trata se importan a Francia, indican erróneamente como país de origen el Reino de Marruecos en lugar del territorio del Sáhara Occidental. Por consiguiente, debe prohibirse su importación.

13. Al considerar que los Ministerios habían denegado implícitamente esta solicitud, la demandante interpuso recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia).

14. El órgano jurisdiccional remitente considera que la normativa aplicable exige que se indique el país o territorio de origen de un producto alimenticio. Este requisito, que constituye un elemento de la comercialización de los productos alimenticios, debe cumplirse, en principio, en el momento de la importación. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala, asimismo, que los reglamentos aplicables no confieren expresamente a los Estados miembros la facultad de adoptar medidas por las que se prohíba la importación de productos que no se ajusten a los requisitos en materia de etiquetado de origen. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente considera que, a la luz de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, se plantea la cuestión de si las normas de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios deben interpretarse en el sentido de que exigen que los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental no puedan referirse al Reino de Marruecos como país de origen, sino que, en su lugar, deben hacer referencia al territorio del Sáhara Occidental.

15. En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011, del Reglamento n.º 1308/2013, del Reglamento n.º 543/2011 y del Reglamento n.º 952/2013 en el sentido de que autorizan a un Estado miembro a adoptar una medida nacional de prohibición de las importaciones de frutas y hortalizas, procedentes de un país en concreto, contrarias al artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 y al artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, al no mencionar el país o el territorio del que son realmente originarias, en particular, cuando tal incumplimiento es generalizado y difícilmente puede ser objeto de control una vez que los productos han sido introducidos en el territorio de la Unión?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el Acuerdo en forma de Canje de Notas, aprobado mediante la Decisión del Consejo, de 28 de enero de 2019, sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo de 26 de febrero de 1996 por el que se crea una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros y Marruecos en el sentido de que, a efectos de la aplicación de los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º [1169/2011] y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º [1308/2013], por un lado, las frutas y hortalizas recolectadas en el territorio del Sáhara

[16] Véanse, a este respecto, las conclusiones presentadas en el asunto sometido al Conseil d'État (Consejo de Estado actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) de la *rapporteuse publique* (relatora pública) Bokdam-Tognetti, que explica que «des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental» («los melones y tomates producidos en la región de Dajla, es decir, el Sáhara Occidental, se importan y comercializan efectivamente en Francia, mencionando Marruecos como país de origen, sin indicación alguna del Sáhara Occidental»): conclusiones presentadas por Emilie Bokdam-Tognetti, relatora pública, n.º 445088 — Confédération paysanne (9 de junio de 2022).

Occidental tienen a Marruecos como país de origen y, por el otro, las autoridades marroquíes son competentes para expedir los certificados de conformidad previstos por el Reglamento n.º 543/2011 respecto de las frutas y hortalizas recolectadas en dicho territorio?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿la Decisión del Consejo de 28 de enero de 2019, por la que se aprueba dicho Acuerdo en forma de Canje de Notas, es conforme con los artículos 3, apartado 5, y 21 del Tratado de la Unión Europea y con el principio consuetudinario de autodeterminación mencionado, en particular, en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas?

4) ¿Deben interpretarse los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º [1169/2011] y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º [1308/2013] en el sentido de que, en las fases de importación y de venta al consumidor, en la indicación del país de origen que figura en el envase de las frutas y hortalizas recolectadas en el territorio del Sáhara Occidental no puede mencionarse Marruecos, sino que debe mencionarse el territorio del Sáhara Occidental?»

16. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia la Confédération paysanne, el Gobierno francés, el Consejo y la Comisión. Estas partes también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 24 de octubre de 2023.

III. Análisis

17. Como se ha explicado anteriormente, la presente petición de decisión prejudicial se aborda al mismo tiempo que dos series de recursos de apelación sobre los que también presento mis conclusiones en el día de hoy.[17] Uno de los dos recursos de casación versa sobre la validez del trato preferencial concedido, entre otros, a los productos de que se trata importados en la Unión procedentes del territorio del Sáhara Occidental.[18]

18. Cualquiera que sea el resultado de estos recursos de casación, las dos cuestiones prejudiciales en las que el Tribunal de Justicia ha solicitado que centre mi análisis, a saber, las cuestiones prejudiciales primera y cuarta, tal como han sido planteadas, siguen siendo pertinentes.[19]

19. Examinaré estas dos cuestiones sucesivamente. Por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, analizaré si los Estados miembros tienen competencia, en virtud del Derecho de la Unión, para prohibir unilateralmente la importación en la Unión de determinados productos que, supuestamente, no lleven una etiqueta que indique correctamente el país de origen.[20] En

17 Asuntos acumulados C-778/21 P y C-798/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario, y asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario.

18 En los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario, la Comisión y el Consejo respectivamente impugnan la sentencia del Tribunal General de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), en la que dicho órgano jurisdiccional concluyó que el Consejo no se había atenido al principio de efecto relativo de los tratados tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario.

19 La tercera cuestión prejudicial de la resolución de remisión del órgano jurisdiccional remitente, que no abordaré en las presentes conclusiones, plantea la cuestión de la validez de la Decisión 2019/217; se trata de un aspecto que examinaré por separado en mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario.

20 Como se desprenderá de mis conclusiones, a la luz de la respuesta que propongo dar a la primera cuestión prejudicial, no será necesario que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera (dado que estas cuestiones prejudiciales, tal como han sido formuladas, dependen de que se dé una respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial). Como también explicaré en los puntos 56 y ss. de las presentes conclusiones, a la luz de mi propuesta de respuesta a la primera cuestión prejudicial, cabe argumentar asimismo que no es necesario responder a la cuarta cuestión prejudicial.

relación con la cuarta cuestión prejudicial, tal como ha sido planteada, examinaré si los productos de que se trata deben indicar como país de origen el Sáhara Occidental, y si también pueden indicar como país de origen el Reino de Marruecos.

A. Primera cuestión prejudicial

1. Reformulación de la cuestión prejudicial

20. Antes de pasar a examinar el fondo de la primera cuestión prejudicial, considero necesario reformularla. Ello se debe a que el órgano jurisdiccional remitente explica la necesidad de orientación sobre la primera cuestión prejudicial remitiéndose al Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor,[21] al Reglamento sobre productos agrarios,[22] al Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas,[23] y al código aduanero de la Unión[24] como bases jurídicas potenciales de la prohibición unilateral de importación solicitada por la demandante.

21. La prohibición de importar determinados productos es una medida política que regula el comercio de mercancías,[25] materia que, de conformidad con el artículo 207 TFUE, apartado 1, está comprendida en el ámbito de aplicación de la política comercial común. En efecto, en su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente explica que la medida solicitada por la demandante no se refiere a una *prohibición de venta o de comercialización* de los productos de que se trata en Francia. En su lugar, la demandante solicitó a las autoridades francesas que impusieran unilateralmente una prohibición de *importación* de dichos productos originarios del Sáhara Occidental debido al supuesto incumplimiento de los requisitos de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios.

22. Dado que la política comercial común es una política exclusiva de la Unión,[26] Francia no tiene competencia para imponer una prohibición de importación a menos que la Unión le faculte o solicite que lo haga.

23. Con excepción del código aduanero de la Unión, todos los demás Reglamentos mencionados por el órgano jurisdiccional remitente se refieren al etiquetado de los productos alimenticios de la Unión en el mercado de la Unión. Además, estos Reglamentos no se adoptaron sobre la base de las

21 Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 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 2011, L 304, p. 18; en lo sucesivo, «Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor»).

22 Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO 2013, L 347, p. 671; en lo sucesivo, «Reglamento sobre productos agrarios»).

23 Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas (DO 2011, L 157, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas»).

24 Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (versión refundida) (DO 2013, L 269, p. 1; en lo sucesivo, «código aduanero de la Unión»).

25 Reglamento (CEE) n.º 990/93 del Consejo, de 26 de abril de 1993, relativo al comercio entre la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (DO 1993, L 102, p. 14), que impuso un embargo comercial a determinados productos procedentes de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o transbordados en la misma, y que fue adoptado sobre la base del artículo 113 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (actualmente artículo 207 TFUE).

26 Artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e).

disposiciones de los Tratados que regulan el comercio con terceros países y la política comercial común (artículos 206 TFUE o 207 TFUE), con excepción también del código aduanero de la Unión. En cambio, fueron adoptados sobre la base de los artículos que regulan la agricultura (artículo 43 TFUE) y el mercado interior (artículo 114 TFUE).

24. Dado que no regulan el comercio con terceros países, el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, el Reglamento sobre productos agrarios y el Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas no pueden facultar a Francia para adoptar la medida solicitada. En cualquier caso, ninguno de esos Reglamentos autoriza a los Estados miembros a prohibir unilateralmente la importación de productos no conformes. [27]

25. Por consiguiente, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, sugiero reformular la primera cuestión prejudicial con el fin de dilucidar si el Derecho de la Unión, en particular el código aduanero de la Unión, autoriza a un Estado miembro a adoptar una medida nacional que prohíba la importación de frutas y hortalizas que no lleven una etiqueta que indique correctamente el país de origen.

2. Apreciación

26. Como he explicado en el punto 21 de las presentes conclusiones, el comercio de mercancías forma parte de la política comercial común. Esta política debe regirse por principios uniformes. [28]

27. Con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), la Unión dispone de competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial común. Esto significa que solo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes relativos a los intercambios de mercancías con terceros países. [29]

28. Este reparto de competencias tiene como corolario que los Estados miembros no puedan actuar en el ámbito del comercio internacional, salvo que la Unión los faculte específicamente para ello o cuando apliquen actos de la Unión.

29. Así pues, la cuestión que se plantea al Tribunal de Justicia es si el Derecho primario o el Derecho derivado de la Unión confieren a los Estados miembros competencias autónomas para establecer el tipo de medida unilateral solicitado por la demandante.

[27] Como explica el Gobierno francés, si bien el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor obliga a los operadores a etiquetar correctamente los productos alimenticios que comercializan (artículo 8, apartado 2), no les prohíbe importar esos mismos productos si la etiqueta no se ajusta a las disposiciones de dicho Reglamento. Es más, el artículo 38, apartado 1, del citado Reglamento prohíbe específicamente a los Estados miembros adoptar o mantener medidas no autorizadas por el Derecho de la Unión. Del mismo modo, aunque el artículo 33, apartado 3, letra f), del Reglamento sobre productos agrarios prevé la posibilidad de una retirada del mercado, dicha facultad, que en cualquier caso puede ser limitada por la Comisión [artículo 37, letra d)], no se extiende a la restricción de la importación de productos no conformes. Además, las medidas de emergencia, que parecen extenderse a las medidas relacionadas con el comercio, solo pueden ser adoptadas por la Comisión (considerandos 189 y 201 y artículo 221). Lo mismo cabe decir del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas, que, si bien precisa que los Estados miembros son competentes para comprobar la correcta aplicación de las normas de comercialización mediante controles de conformidad (véase, en particular, el artículo 9, apartado 1), no autoriza a los Estados miembros a aplicar medidas que prohíban la *importación* de productos no conformes.

[28] En efecto, el propio tenor del artículo 207 TFUE, apartado 1, se refiere a la política comercial común basada en «principios uniformes».

[29] Véase el artículo 2 TFUE, apartado 1.

30. A nivel del Derecho primario de la Unión, la respuesta es no. Los Tratados no prevén ninguna disposición que faculte a los Estados miembros para establecer medidas unilaterales que restrinjan o suspendan el comercio con un tercer Estado o territorio. [30]

31. Considero que la lógica que subyace a este planteamiento radica ante todo en el riesgo de desvirtuar el carácter esencial de las competencias de la Unión y de sus instituciones, tal y como están previstas en el Tratado. [31]

32. En segundo lugar, tales medidas supondrían una amenaza para la uniformidad de la política comercial exterior de la Unión, menoscabando así uno de los principios fundadores en los que se basa la política comercial común. [32]

33. Por último, más allá de su apariencia exterior como socio comercial fiable, existe el riesgo de que la Unión incurra en responsabilidad ante el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). [33]

34. A nivel del Derecho derivado de la Unión, la respuesta tiene más matices.

35. Existe al menos un precedente donde se dan circunstancias en las que la Unión autoriza a los Estados miembros a mantener, en determinadas condiciones, medidas nacionales específicas que, en sentido estricto, interfieren con el reparto de competencias en el marco de la política comercial común. [34] Sin embargo, esto es poco frecuente.

30 Huelga decir que el artículo 207 TFUE siempre puede servir de base jurídica para introducir una *medida de la Unión* y suspender los intercambios con un tercer Estado o territorio: véase, por ejemplo, el Reglamento (CEE) n.º 1432/92 del Consejo, de 1 de junio de 1992, por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro (DO 1992, L 151, p. 4), que introdujo un embargo comercial que abarcaba todas las importaciones en los territorios de la (entonces) Comunidad de la República Federal de Yugoslavia, así como todas las exportaciones de la Comunidad a dicho país.

31 Véase, en este sentido, el dictamen 1/00 (Acuerdo referente a la creación del Espacio Europeo Aéreo Común), de 18 de abril de 2002 (EU:C:2002:231), apartado 12 y jurisprudencia citada.

32 Véase el artículo 207 TFUE, apartado 1, que precisa que «la política comercial común se basará en principios uniformes, en particular […] la uniformización de las medidas de liberalización». Véase, a este respecto, la sentencia de 5 de julio de 1994, Anastasiou y otros (C-432/92, EU:C:1994:277), apartado 53 (en la que se explica que la existencia de prácticas diferentes en los Estados miembros crea «una situación de incertidumbre que puede poner en peligro la existencia de una política comercial común»).

33 Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartado 84.

34 Véase el Reglamento (UE) n.º 1219/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, por el que se establecen disposiciones transitorias sobre los acuerdos bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países (DO 2012, L 351, p. 40), que permite, en determinadas condiciones, que los Estados miembros mantengan y modifiquen sus tratados bilaterales de inversión (en lo sucesivo, «TBI»), así como que celebren nuevos TBI, si bien les exige, por lo general, que eliminen las incompatibilidades entre esos TBI y el Derecho de la Unión.

36. Lo que es más habitual son los instrumentos específicos que permiten a la Unión adoptar determinadas medidas de salvaguardia en relación con el comercio con terceros Estados o territorios. [35] En estos casos, la Unión puede adoptar determinadas medidas destinadas a regular el despacho de los productos de terceros países en el territorio aduanero de la Unión y, en su caso, [36] solo en una parte del mismo. [37]

37. Es cierto que, como alega el Gobierno francés, tanto el Reglamento de base sobre las importaciones como el código aduanero de la Unión contienen disposiciones que prevén la posibilidad de que los Estados miembros introduzcan medidas comerciales *unilaterales* en casos excepcionales. Así pues, el artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento de base sobre las importaciones establece que «el presente Reglamento no será obstáculo para la adopción o aplicación, por los Estados miembros de […] prohibiciones; restricciones cuantitativas o medidas de vigilancia justificadas por razones de moralidad pública, de orden público [o] de seguridad pública». Del mismo modo, con arreglo al artículo 134, apartado 1, del código aduanero de la Unión, «las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Unión […] podrán ser objeto de controles aduaneros» y, «cuando proceda, estarán sujetas a prohibiciones y restricciones que estén justificadas, entre otros motivos, por razones de moralidad, orden o seguridad públicos».

38. No obstante, es evidente que estas disposiciones no constituyen una autorización permanente, a nivel del Derecho derivado de la Unión, para introducir medidas unilaterales de suspensión de las importaciones por supuestos incumplimientos de los requisitos de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios.

39. En primer lugar, el tipo de medidas previstas en el artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento de base sobre las importaciones debe aplicarse *erga omnes* en la medida en que se dirige contra los miembros de la OMC y afecta, por lo tanto, a todas las importaciones del producto de que se trate, independientemente de su origen. [38] Por consiguiente, el tipo de medida que se solicita a Francia únicamente contra los productos originarios del Reino de Marruecos, miembro de la OMC, no puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición.

35 Véanse, por ejemplo, las medidas de salvaguardia previstas en los capítulos V del Reglamento (UE) 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones (DO 2015, L 83, p. 16; en lo sucesivo, «Reglamento de base sobre las importaciones») (que abarca las importaciones de países y territorios que son miembros de la OMC) y del Reglamento (UE) 2015/755 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones de determinados terceros países (DO 2015, L 123, p. 33) (que abarca las importaciones de países que no son miembros de la OMC).

36 Véase, por ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 de la Comisión, de 31 de enero de 2019, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DO 2019, L 31, p. 27) (que impone un contingente arancelario del 25 % al despacho a libre práctica en la Unión de determinadas categorías de productos siderúrgicos durante un período de tres años).

37 Véanse el artículo 17 del Reglamento de base sobre las importaciones y el artículo 15 del Reglamento 2015/755. Para un ejemplo reciente de una medida de salvaguardia «regionalizada» de este tipo, véase el artículo 1 del Reglamento de Ejecución 2023/1100 (que restringe el despacho a libre práctica de las importaciones de trigo, maíz, colza y semillas de girasol originarias de Ucrania en Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía o Eslovaquia).

38 Véase, a este respecto, el artículo 2, apartado 1, del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, que establece ese requisito y que, por lo tanto, debe aclarar la lectura del Reglamento de base sobre las importaciones. Véase, por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38), apartado 32 y jurisprudencia citada (que explica que el principio *pacta sunt servanda* exige una interpretación conforme del Derecho derivado de la Unión adoptado a la luz de uno de los acuerdos de la OMC).

40. Además, las medidas previstas en el artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento de base sobre las importaciones deben imponerse, entre otras cosas, «por razones de moralidad pública, de orden público [o] de seguridad pública». De este modo, esta disposición permite una injerencia en la libertad de comercio [39] por razones específicas de interés general comparables a las enunciadas en el artículo 36 TFUE. [40]

41. No excluyo la posibilidad de que el concepto de «moralidad pública» en particular, que denota las creencias sobre el bien y el mal de una determinada comunidad, pueda abarcar el etiquetado falso o engañoso de productos alimenticios.

42. Sin embargo, habida cuenta de la interpretación restrictiva que debe darse a los tipos de excepciones previstos por el artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento de base sobre las importaciones, [41] no estoy convencida de que la infracción de las normas armonizadas de *comercialización* de la Unión pueda constituir un motivo para restringir la *importación* de un determinado tipo de producto a un único Estado miembro.

43. En efecto, como ha explicado el Gobierno francés, está claro que no puede considerarse que la liberalización de las importaciones de mercancías procedentes de terceros países mediante el Reglamento de base sobre las importaciones y el código aduanero de la Unión tenga también por objeto o efecto liberalizar la comercialización ulterior de dichas importaciones.

44. Esto no deja de ser coherente dado que, en el ciclo de vida de un producto importado para su venta en el mercado de la Unión, la fase de *importación* tiene lugar antes de la fase de *comercialización*.

45. Es cierto que ambas fases pueden «complement[arse] necesariamente». [42]

46. Sin embargo, el despacho de aduanas con éxito de un producto no implica necesariamente el cumplimiento de las normas en materia de etiquetado destinado a los consumidores; y viceversa: como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Expo Casa Manta, «de la misma forma que un producto legalmente fabricado en la Comunidad no puede ser comercializado en virtud tan solo de esta circunstancia, la importación legal de un producto no implica que este sea automáticamente admitido al mercado». [43]

47. Pero aun suponiendo (erróneamente) que el despacho de aduanas de un producto implica el cumplimiento de las normas en materia de etiquetado destinado a los consumidores, la medida contemplada por la demandante sería, en cualquier caso, ineficaz, dado que los productos de que se trata podrían seguir vendiéndose al consumidor francés si se importaran a través de otros Estados miembros.

39 Aunque el Tribunal de Justicia nunca ha reconocido la libertad de comercio internacional, se puede sostener al menos que los Tratados instilan también en el marco de la política comercial exterior de la Unión la idea de una liberalización del mercado análoga a la que inició *ab initio* el proyecto europeo. En apoyo de esta tesis, véase Petersmann, E.-U., «National constitutions and international economic law», en Hilf, M., y Petersmann, E.-U. (eds), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, p. 24. Para una tesis contraria, véase Peers, S., «Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice», en de Burca, G., y Scott, J. (eds), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, p. 129.

40 Véase la sentencia de 30 de mayo de 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316), apartado 34 (que establece una analogía con una disposición predecesora del artículo 24 del Reglamento de base sobre las importaciones y el artículo 36 TFUE).

41 Véase, por analogía, la sentencia de 10 de enero de 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc y Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1), apartado 30 (que explica que las excepciones al actual artículo 36 TFUE deben interpretarse de forma restrictiva).

42 Retomando los términos de las conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas en el asunto Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28), punto 27.

43 Sentencia de 30 de mayo de 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316), apartado 31.

48. En este contexto, no considero justificado que un Estado miembro pueda invocar el motivo basado en la moralidad pública para restringir unilateralmente la importación de determinados productos procedentes de terceros Estados (y perturbar así la circulación de dicho producto dentro de la Unión) con el pretexto de subsanar una supuesta infracción de las normas armonizadas de comercialización de la Unión.

49. En segundo lugar, la vigilancia aduanera a que se refiere el artículo 134, apartado 1, del código aduanero de la Unión no constituye una habilitación autónoma que permita a los Estados miembros introducir, entre otras cosas, prohibiciones de importación de determinados productos.

50. El concepto de vigilancia aduanera contempla más bien un determinado tipo de estatuto jurídico para los productos importados en la Unión. Sobre la base de este estatuto, las autoridades aduaneras nacionales efectúan a continuación los controles aduaneros.[44] Estos controles incluyen la comprobación del tratamiento impuesto a las mercancías de que se trata (por ejemplo, su tratamiento arancelario preferencial) y el cumplimiento de las obligaciones impuestas al importador correspondiente (por ejemplo, el pago de los derechos de aduana y de importación).

51. Además, el propio tipo de medida que es objeto de vigilancia aduanera debe ser establecido por el Derecho de la Unión o por la legislación de transposición del Estado miembro. Se trata de los tipos de prohibiciones y restricciones a los que se refiere la segunda frase del artículo 134, apartado 1, del código aduanero de la Unión.[45]

52. Ahora bien, en el presente asunto la demandante no invoca ninguna disposición del Derecho de la Unión o de la legislación de transposición del Estado miembro que faculte a Francia para adoptar las medidas solicitadas a los Ministerios.[46]

53. De ello se sigue, por lo tanto, que ni el código aduanero de la Unión ni el Reglamento de base sobre las importaciones pueden, en sí mismos, ser invocados para autorizar al Gobierno francés a establecer una prohibición unilateral de importación de determinados productos originarios del territorio del Sáhara Occidental por no llevar una etiqueta que indique correctamente el país de origen.

54. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda negativamente a la primera cuestión prejudicial.

44 El concepto de «controles aduaneros» se define en el artículo 5, punto 3, del código aduanero de la Unión como «los actos específicos efectuados por las autoridades aduaneras para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y las demás disposiciones sobre entrada, salida, tránsito, circulación, depósito y destino final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y otros países o territorios situados fuera de aquel, así como sobre la presencia y la circulación en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de mercancías incluidas en el régimen de destino final».

45 Es decir, «prohibiciones y restricciones que estén justificadas, entre otros motivos, por razones de moralidad, orden o seguridad públicos».

46 Sin embargo, aunque existiera tal habilitación, cabría sostener que las justificaciones sobre cuya base podrían adoptarse tales medidas, así como los límites de estas medidas, son las mismas que las examinadas en los puntos 40 y ss. de las presentes conclusiones, siempre que no se falseen las competencias de la Unión y de sus instituciones (véanse, en el mismo sentido, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Consejo, C-13/07, EU:C:2009:190, punto 83).

B. Cuarta cuestión prejudicial

55. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las normas pertinentes de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios deben interpretarse en el sentido de que, *en las fases de importación y de venta al consumidor*, los envases de las frutas y hortalizas recolectadas en el Sáhara Occidental no deben indicar Marruecos como país de origen, sino que, en su lugar, deben indicar el territorio del Sáhara Occidental.

1. Admisibilidad

56. En sus observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, tanto el Gobierno francés como la Comisión impugnan la admisibilidad de esta cuestión. Ambos alegan que la solución del litigio de que conoce el órgano jurisdiccional remitente se limita a comprobar la legalidad de la decisión implícita de los Ministerios de no prohibir unilateralmente las importaciones de los productos de que se trata a partir del territorio del Sáhara Occidental. Por lo tanto, a su entender, la solución de este litigio no requiere que se responda a la cuestión de si los productos importados del Sáhara Occidental deben indicar dicho territorio como su origen.

57. En mi opinión, de la resolución de remisión del órgano jurisdiccional remitente no se desprende manifiestamente que la interpretación de las normas de la Unión en materia de etiquetado de los productos de que se trata no guarde relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal.

58. El artículo 267 TFUE establece el procedimiento de cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.[47] En el marco de este procedimiento, que se basa en una clara separación de funciones, el órgano jurisdiccional nacional es el que determina los elementos del Derecho de la Unión que necesita para la resolución del litigio de que conoce, dado que es también este órgano jurisdiccional el único responsable de la decisión que debe adoptarse.[48] Las cuestiones planteadas por un órgano jurisdiccional nacional gozan de una presunción de pertinencia, por lo que el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse.[49]

59. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.[50]

60. En el presente asunto, aunque la primera cuestión prejudicial solo se refiere a la prohibición de importación, no está claro que la medida solicitada ante el órgano jurisdiccional remitente no tuviera por objeto tanto la fase de importación como la puesta a disposición del consumidor de los

47 Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de diciembre de 1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122), p. 971.

48 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302), apartado 15.

49 Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 1999, Beck y Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391), apartado 22.

50 Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 27 y jurisprudencia citada.

productos de que se trata en el mercado francés. La cuarta cuestión prejudicial también se plantea en la resolución de remisión del órgano jurisdiccional remitente de modo que se refiere a ambas fases.

61. Si bien considero que estas dos fases no pueden confundirse (véase también el punto 44 de las presentes conclusiones), está claro que la solicitud de la demandante, esté fundada o no, también se refiere al cumplimiento de los requisitos de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios en relación con los productos de que se trata. Por lo tanto, este elemento parece útil para la tarea del órgano jurisdiccional remitente de pronunciarse sobre la legalidad de la decisión implícita en cuestión. Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que está facultado, en virtud del Derecho nacional, para imponer de oficio la medida solicitada por la demandante, sin matizar en mayor medida las situaciones en las que puede ordenarse dicha medida. Parece que este es también el motivo por el que el órgano jurisdiccional remitente considera necesario apreciar el fundamento de la argumentación de la demandante, que se extiende a los aspectos planteados en la cuarta cuestión prejudicial.

62. Por consiguiente, la cuarta cuestión prejudicial es admisible.

2. Fondo

63. La cuarta cuestión prejudicial está formulada de manera que pregunta si el Derecho de la Unión impone obligaciones tanto negativas como positivas para el correcto etiquetado de los productos de que se trata cuando proceden del territorio del Sáhara Occidental. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si los requisitos de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios *prohíben* que en la etiqueta del país de origen figure o se indique el Reino de Marruecos y si, en cambio, *exigen* la indicación del territorio del Sáhara Occidental como país de origen.

64. Propongo que las normas pertinentes de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios se interpreten en el sentido de que efectivamente exigen que los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental indiquen dicho territorio como país de origen (obligación positiva), con exclusión de otras referencias territoriales (obligación negativa). Por consiguiente, estos productos no pueden hacer referencia alguna al Reino de Marruecos.

65. El análisis que me llevará a esta conclusión se estructura del siguiente modo: antes de nada, estableceré que las normas generales o específicas de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios, tal como se aplican a los productos de que se trata, exigen en primer lugar una etiqueta que indique el país de origen (a). A continuación, precisaré que el territorio del Sáhara Occidental puede considerarse un país de origen en el sentido de dichas normas (b). Seguidamente, explicaré por qué el hecho de omitir el Sáhara Occidental como país de origen de los productos de que se trata conlleva el riesgo de inducir a error a los consumidores de la Unión en su elección (c). Por último, examinaré si las normas de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios prohíben una referencia adicional al Reino de Marruecos (d).

a) Normativa de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios

1) Normas generales aplicables a los productos alimenticios

66. El Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor tiene por objeto capacitar a los consumidores a través de información que sea «correcta, neutra y objetiva» para «tomar decisiones con pleno conocimiento de causa» en relación con los alimentos que consumen, [51] y evitar cualquier práctica que pueda inducir a error a los consumidores. [52] Para ello, establece la obligación de «etiquetar los alimentos de forma clara, comprensible y legible». [53]

67. Una parte de la información que (generalmente) debe facilitarse al consumidor es el «país de origen» o el «lugar de procedencia». [54] Se trata del lugar de donde viene el alimento de que se trate. [55]

68. Este requisito es una expresión del principio que prohíbe la información alimentaria que induzca a error. [56]

69. Por lo tanto, el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor se centra específicamente en la protección del consumidor contra la falta de información o la información incorrecta que *pueda* inducir a error al consumidor sobre el verdadero origen del producto. [57]

70. Volveré sobre la importancia del elemento de riesgo a la hora de inducir a error al consumidor más adelante (puntos 102 y ss. de las presentes conclusiones); no obstante, es necesario determinar en primer lugar qué requisitos específicos se derivan de la normativa relativa al etiquetado de frutas y hortalizas para los productos de que se trata en el presente asunto.

51 Véase la sentencia de 13 de enero de 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15), apartados 44 y 46 y jurisprudencia citada.

52 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor reconoce el amplio espectro de exigencias que el consumidor de la Unión demanda a sus productos alimenticios. Explica que «la información alimentaria facilitada perseguirá un nivel de protección elevado de la salud y los intereses de los consumidores, proporcionando una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa […], teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas». Véase también el considerando 4 del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

53 Considerando 9 del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

54 Artículo 9, apartado 1, letra i), del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

55 Véase, a este respecto, la definición que figura en el artículo 2, apartado 2, letra g), del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que define el lugar de procedencia como «cualquier lugar del que se indique que procede un alimento, y que no sea el "país de origen" determinado con arreglo a los artículos 23 a 26 del [Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1)]». En el artículo 2, apartado 3, del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor también se explica que, «a efectos del presente Reglamento, el país de origen de un alimento hará referencia al origen de un alimento según lo determinado conforme a los artículos 23 a 26 del [Reglamento n.º 2913/92]». Las normas que figuraban previamente en los artículos 23 a 26 del Reglamento n.º 2913/92 se encuentran ahora en los artículos 59 a 63 del código aduanero de la Unión.

56 Tal como se establece en el artículo 7 del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

57 Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Organisation juive européenne y Vignoble Psagot (C-363/18, en lo sucesivo, «sentencia Vignoble Psagot», EU:C:2019:954), apartado 25.

2) Requisitos específicos para las frutas y hortalizas

71. Adoptados como normas adicionales al Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor,[58] el Reglamento sobre productos agrarios y el Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas establecen requisitos de comercialización para las frutas y hortalizas.[59]

72. Las normas de comercialización del Reglamento sobre productos agrarios deben respetarse para que un producto pueda comercializarse entre los consumidores en el mercado de la Unión.[60] El legislador de la Unión considera que el respeto de estas normas «redunda […] en beneficio de los productores, comerciantes y consumidores».[61]

73. Una de las normas de comercialización establecidas por el Reglamento sobre productos agrarios es que es preciso indicar el lugar de producción y/o el país de origen.[62]

74. Esta indicación es necesaria para las frutas y hortalizas destinadas a la venta en estado fresco al consumidor.[63]

75. La obligación de indicar el origen de las frutas y hortalizas se aplica en todas las fases de comercialización, incluida la importación de frutas y hortalizas.[64] Un comerciante de frutas y hortalizas no podrá «ponerl[a]s a la venta, entregarl[a]s ni comercializarl[a]s de otra forma dentro de la Unión cuando no sean conformes a esas normas».[65]

76. El Reglamento sobre productos agrarios se desarrolla, además, mediante el Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas,[66] que establece detalladamente las normas generales y específicas de comercialización aplicables a las frutas y hortalizas.[67]

58 El artículo 1, apartado 4, del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor explica que se aplica «sin perjuicio de los requisitos de etiquetado previstos en las disposiciones de la Unión aplicables a alimentos concretos».

59 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento sobre productos agrarios, salvo determinados productos de la pesca y de la acuicultura, el Reglamento sobre productos agrarios se aplica a todos los productos enumerados en el anexo I de los Tratados. Este último contiene, a su vez, una lista de capítulos seleccionados de lo que ahora se ha convertido en la nomenclatura combinada [Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO 1987, L 256, p. 1)].

60 Véase el artículo 74 del Reglamento sobre productos agrarios.

61 Considerando 64 del Reglamento sobre productos agrarios.

62 Véanse los artículos 75, apartado 3, letra j), y 76, apartado 1, del Reglamento sobre productos agrarios.

63 Véase el artículo 75, apartado 1, letra b), del Reglamento sobre productos agrarios.

64 Véase el artículo 76, apartado 2, del Reglamento sobre productos agrarios.

65 Véase el artículo 76, apartado 3, del Reglamento sobre productos agrarios.

66 Véase el artículo 1, apartado 1, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas.

67 Véanse los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 1, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. La parte A del anexo I de dicho Reglamento establece las modalidades de las normas generales de comercialización de dichos productos.

77. Los tomates cereza están sujetos a normas de comercialización específicas.[68] Estas incluyen una etiqueta obligatoria que indique el país de origen.[69] Esta etiqueta puede completarse con una especificación facultativa de la «zona de producción [de los tomates] o [una] denominación nacional, regional o local».[70]

78. Los melones de la variedad *charentais* están sujetos a las normas generales de comercialización del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas.[71] Estas también exigen una etiqueta obligatoria que indique el país de origen.[72] Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los tomates cereza, este Reglamento no se refiere a la adición de una especificación de origen más detallada.

79. Estos requisitos están sujetos a controles de conformidad, que se aplican en todas las fases de la comercialización.[73]

80. Como explicó la Comisión en la vista, el acta de no conformidad implica la prohibición de circular con productos no conformes sin autorización del organismo de control competente. Estos productos deben ajustarse entonces al Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. Si esto no fuera posible, las autoridades competentes podrán exigir que los productos se destinen a la alimentación animal, a la transformación industrial o a cualquier otro uso de carácter no alimentario, o incluso a su destrucción.[74]

81. De ello se deduce que las normas de comercialización generales y específicas aplicables a los productos de que se trata exigen el etiquetado del país de origen de dichos productos.

b) El Sáhara Occidental como país de origen de las frutas y hortalizas cultivadas en dicho territorio

82. La explicación anterior sobre las normas generales y específicas de la Unión aplicables al etiquetado de los productos alimenticios deja claro que el legislador de la Unión exige que los productos de que se trate indiquen su país de origen.

83. A efectos del presente asunto, esto plantea naturalmente la cuestión de si el territorio no autónomo del Sáhara Occidental constituye un país de origen a efectos de dichas normas.

68 Véase el artículo 3, apartado 2, letra j), del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas, que establece que las normas de comercialización específicas que figuran en la parte B de su anexo I se aplican a los «tomates». El anexo I, parte B, parte 10, sección I, precisa a continuación que el concepto de tomates también incluye los tomates «cereza».

69 Véase el anexo I, parte B, parte 10, sección VI, punto C, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. A tal fin, una nota explica que «deberá indicarse el nombre completo o el nombre utilizado comúnmente».

70 *Ibidem.*

71 Véase el párrafo segundo del artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas, que explica que «las frutas y hortalizas no cubiertas por una norma de comercialización específica se ajustarán a la norma general de comercialización». La norma general de comercialización a que se refiere dicha disposición se establece en la parte A del anexo I del mismo Reglamento.

72 Véase el anexo I, parte A, parte 4, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. Una vez más, una nota precisa que «deberá indicarse el nombre completo o el nombre utilizado comúnmente».

73 Véanse, a este respecto, los artículos 8 y 11 del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. El artículo 11, apartado 3, de dicho Reglamento establece también que, «si en los controles se detectan irregularidades significativas, los Estados miembros aumentarán la frecuencia de los controles en relación con los agentes económicos, productos, orígenes u otros parámetros». Los controles de conformidad son necesarios, entre otras cosas, porque el «país de origen» pertinente debe marcarse «con caracteres legibles» e «indelebles» y visibles desde el exterior, bien mediante impresión directa o por medio de una etiqueta incorporada al paquete o fijada sólidamente al mismo.

74 Véase el artículo 17, apartado 3, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas.

84. A este respecto, cabe observar que, al igual que el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y el Reglamento sobre productos agrarios, el Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas no establece una definición de «país de origen». [75]

85. Dicho esto, el código aduanero de la Unión, que contiene normas específicas relativas a la determinación del origen no preferencial de las mercancías, extiende expresamente sus normas sobre este aspecto a otras medidas de la Unión que hacen referencia al origen de las mercancías. [76]

86. Como ha explicado el Tribunal de Justicia en relación con el Reglamento sobre productos agrarios, esto incluye el requisito de comercialización relativo al país de origen. [77]

87. Considero que lo mismo cabe decir del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y el Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. Al fin y al cabo, esto es lo que exige una interpretación uniforme, eficaz y coherente del requisito de etiquetado de la indicación del país de origen. [78]

88. De ello se deduce que el etiquetado del país de origen en los diferentes Reglamentos de la Unión sobre los productos alimenticios aplicables en el presente asunto debe interpretarse por referencia a las normas y denominaciones pertinentes del código aduanero de la Unión.

89. Con arreglo al artículo 60 del código aduanero de la Unión, debe considerarse que las mercancías enteramente obtenidas en un «país» o «territorio» particular tienen su origen en ese país o territorio.

90. Los productos vegetales recolectados en un «país» o «territorio» se considerarán enteramente obtenidos en este. [79] Por lo tanto, se considera que son originarios de dicho territorio. [80]

75 Por lo que respecta al Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y al Reglamento sobre productos agrarios, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la falta de tal definición en la sentencia de 4 de septiembre de 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659), apartado 46.

76 Véase el artículo 59, letra c), del código aduanero de la Unión, que establece que los artículos relativos a la adquisición y a la prueba de origen (artículos 60 y 61) «contienen disposiciones para determinar el origen no preferencial de las mercancías a efectos de la aplicación de […] otras medidas de la Unión relacionadas con el origen de las mercancías».

77 Véase la sentencia de 4 de septiembre de 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659), apartado 46.

78 Véase, por analogía, la sentencia de 4 de septiembre de 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659), apartado 50 (que explica que, «en efecto, para dar todo su efecto útil a las disposiciones correspondientes y en aras de la coherencia, la mención obligatoria del país de origen debe basarse en las mismas definiciones, ya sea en materia aduanera, agrícola o de protección de los consumidores»).

79 Véase el artículo 31, letra b), del Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del código aduanero de la Unión (DO 2015, L 343, p. 1).

80 En el presente asunto, no se discute que los productos de que se trata se recolectan en el territorio del Sáhara Occidental.

91. En la sentencia Vignoble Psagot, el Tribunal de Justicia interpretó el concepto de «territorio» en el sentido de que engloba cualquier entidad que no esté comprendida en la categoría «país» o «Estado»,[81] como los «espacios geográficos que, aun encontrándose bajo la jurisdicción o la responsabilidad internacional de un Estado, disponen, con arreglo al Derecho internacional, de un estatuto propio y distinto del de ese Estado».[82]

92. En sus sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, el Tribunal de Justicia reconoció que el territorio del Sáhara Occidental constituye un territorio separado, a efectos del Derecho internacional público, y distinto del territorio del Reino de Marruecos.[83]

93. Por lo tanto, el territorio del Sáhara Occidental debe tratarse como un territorio aduanero distinto a efectos del artículo 60 del código aduanero de la Unión.

94. Como explicó la Comisión en la vista, este estatuto ya está reconocido en la normativa de la Unión en materia de estadísticas de comercio exterior al atribuir al territorio del Sáhara Occidental su propio código de origen (EH).[84] Este es el código que adopta el arancel aduanero de la Unión (TARIC),[85] que los importadores de productos originarios del territorio del Sáhara Occidental deben enumerar en su declaración en aduana, y en apoyo del cual deben presentar una declaración de origen.

95. De ello se deduce que el concepto de país de origen, tal como aparece en la normativa de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios, también abarca el territorio del Sáhara Occidental.

96. Por lo tanto, al haber sido enteramente obtenidos en el territorio del Sáhara Occidental, los productos de que se trata en el presente asunto deben ser etiquetados en consecuencia.

97. Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que, en la práctica, la Unión considere que un tercer Estado —en el presente asunto, el Reino de Marruecos— ha asumido (*de facto*) la responsabilidad de administrar el territorio del Sáhara Occidental (o al menos las partes sobre las que tiene el control). Por lo tanto, a efectos de las importaciones en la Unión, son las autoridades marroquíes las que comprueban y certifican el origen de los productos supuestamente originarios del territorio del Sáhara Occidental.

81 Sentencia Vignoble Psagot, apartado 30. En la misma sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó el concepto de «país» como sinónimo del concepto de «Estado», que designa «una entidad soberana que ejerce, en el interior de sus fronteras geográficas, la plenitud de las competencias reconocidas por el Derecho internacional» (véanse los apartados 28 y 29).

82 Véase la sentencia Vignoble Psagot, apartado 31. Como alega la demandante, el Tribunal de Justicia partió de esta base para extender, en su sentencia Vignoble Psagot, el requisito del etiquetado correcto del origen a un «territorio ocupado por el Estado de Israel», es decir, Cisjordania, incluido Jerusalén Este, y los Altos del Golán.

83 Consejo/Frente Polisario, apartado 107, y Western Sahara Campaign UK, apartados 64 y 69.

84 Véase el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1470 de la Comisión, de 12 de octubre de 2020, relativo a la nomenclatura de países y territorios para las estadísticas europeas sobre el comercio internacional de bienes y al desglose geográfico para otras estadísticas empresariales (DO 2020, L 334, p. 2).

85 Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO 1987, L 256, p. 1).

98. Como han explicado tanto el Consejo como la Comisión, este régimen se estableció porque el territorio no autónomo del Sáhara Occidental no dispone de autoridades aduaneras propias (reconocidas) que controlen el estatuto del origen de los productos producidos o cultivados en dicho territorio. [86]

99. Como explico en mis conclusiones presentadas en el día de hoy en el asunto Comisión y Consejo/Frente Polisario, establecer relaciones con un territorio no autónomo respeta tanto la situación actual del Derecho internacional como la realidad práctica, sin entrar no obstante en la cuestión (política) del reconocimiento del Estado. [87] Sin embargo, no cambia nada con respecto a la conclusión de que el Sáhara Occidental constituye un territorio distinto a efectos aduaneros.

100. Por lo tanto, procede concluir que, en virtud de la normativa de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios, los productos de que se trata cultivados en el territorio del Sáhara Occidental deben etiquetarse como originarios de dicho territorio.

c) La omisión de una referencia al territorio del Sáhara Occidental podría inducir a error al consumidor

101. Tras haber determinado que las normas de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios para las frutas y hortalizas exigen que los productos de que se trata indiquen su país de origen, y tras haber confirmado que el concepto de país de origen incluye también el territorio no autónomo del Sáhara Occidental, puede concluirse que dichos productos deben llevar la indicación del Sáhara Occidental como país de origen. Por lo tanto, la cuestión adicional que debe resolverse es si la omisión de una referencia a dicho territorio puede inducir a error al consumidor de la Unión.

102. Como he señalado en el punto 69 de las presentes conclusiones, el objetivo de las indicaciones que figuran en los alimentos de la Unión relativas al etiquetado del país de origen es proteger al consumidor, de modo que este no sea «inducido a error» (ni corra el riesgo de serlo) en cuanto al verdadero origen del producto. [88]

86 Esta es también la razón por la que el Consejo y la Comisión sostienen que prácticamente no pueden celebrar un acuerdo comercial distinto con el territorio del Sáhara Occidental. Compárese con el Acuerdo de Asociación CE-OLP [aprobado por la Decisión 97/430/CE del Consejo, de 2 de junio de 1997, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de un Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza (DO 1997, L 187, p. 1)], que, con arreglo al artículo 16, apartado 4, de su Protocolo, prevé que el certificado de circulación de mercancías EUR.1 será expedido por las autoridades aduaneras de Cisjordania y la Franja de Gaza cuando los productos que deban exportarse a la Unión puedan ser considerados productos originarios de Cisjordania y la Franja de Gaza y cumplan los demás requisitos para su exportación. Véase también la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), apartados 50 a 52 (que explica que las autoridades aduaneras de Cisjordania y la Franja de Gaza son competentes respecto de los productos originarios de Cisjordania y la Franja de Gaza, con exclusión de la competencia de las autoridades aduaneras israelíes).

87 Véanse, asimismo y por analogía, como prueba de que el reconocimiento del Estado puede disociarse de la certificación de origen, el artículo 46 y el Protocolo III del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Kosovo *, por otra (DO 2016, L 71, p. 3), que establecen normas para la determinación del origen de los productos originarios de dicho territorio. El asterisco en la denominación enlaza con la siguiente declaración en la nota del Acuerdo: «La denominación “Kosovo” se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo».

88 Véase, en este sentido, la sentencia Vignoble Psagot, apartado 25.

103. Si bien no se trata del principal motor del comportamiento de los consumidores,[89] una etiqueta con la indicación del país de origen de un producto influye en las decisiones de compra.[90]

104. No hay dos consumidores iguales. Algunos pueden dar mucha importancia al origen de sus productos. Otros pueden no estar siquiera atentos a la procedencia de su compra.

105. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la apreciación del riesgo de inducir a error al consumidor toma en consideración al consumidor normalmente informado, es decir, alguien «normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz […] respecto del origen, la procedencia [y] la calidad del producto alimenticio».[91]

106. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor establece que la información alimentaria facilitada, incluida la información sobre el origen del producto, debe permitir al consumidor «tom[ar] decisiones con conocimiento de causa», influidas por, entre otras cosas, «consideraciones […] éticas».[92]

107. Podría pensarse que un consumidor normalmente informado y perspicaz puede considerar importante saber que un producto es originario del Sáhara Occidental. Sin embargo, la cuestión de cómo la información sobre el origen de un producto procedente del Sáhara Occidental puede influir en la decisión de compra de un consumidor depende de elementos subjetivos propios de cada consumidor.[93]

108. Esta decisión no está necesariamente relacionada con la posición neutral de la Unión respecto a la resolución del futuro estatuto del territorio del Sáhara Occidental.

109. Al mismo tiempo, sin la información de que un producto es originario del Sáhara Occidental, un consumidor normalmente informado y perspicaz podría ser inducido a error en cuanto al verdadero origen del producto que decide comprar.

110. ¿Cómo se concilian estas posiciones jurídica y política?

111. Es evidente que, al apreciar si existe el riesgo de que un consumidor sea inducido a error debido a unas indicaciones incorrectas sobre el país de origen, el órgano jurisdiccional nacional que se pronuncie sobre esta cuestión no necesita, y de hecho no podría, tomar en consideración las posibles preferencias éticas diferentes de los consumidores.

89 Un informe de la Comisión Europea de 2015 constató que, «entre los aspectos que influyen en el comportamiento del consumidor, el etiquetado de origen tiene menos importancia que factores como el precio, el sabor, las fechas de caducidad o de uso preferente y la conveniencia y/o la presentación». Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos no transformados, los productos que constan de un solo ingrediente y los ingredientes que representan más del 50 % de un alimento [COM(2015) 204 final].

90 De acuerdo con el Eurobarómetro Especial n.º 389 de 2012 de la Comisión Europea sobre la actitud de los europeos ante la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos y el medio rural (disponible en: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054), «una gran mayoría (71 %) afirma que el origen de los alimentos es importante» (p. 4), señalando el origen como uno de los tres factores que la mayoría de los ciudadanos de la Unión tienen en cuenta al adquirir alimentos (p. 16).

91 Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530), apartado 61.

92 Esta elección podría ser también una decisión del consumidor de «votar con el carro de la compra», ya sea comprando o negándose a comprar productos procedentes de las partes del mundo que le suscitan inquietudes políticas, medioambientales, culturales o de otro tipo. La expresión «votar con el carro de la compra» se toma de un artículo de *The Economist* para explicar la práctica de los consumidores de expresar sus opiniones políticas a través de sus decisiones de compra. Véase «Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?», *The Economist*, Informe especial, 7 de diciembre de 2006.

93 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto Organisation juive européenne y Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494), puntos 47 a 49.

112. En mi opinión, el criterio que el legislador de la Unión ha querido establecer es mucho más objetivo.

113. La pregunta que un órgano jurisdiccional debe hacerse es simplemente: ¿existe el riesgo de que una decisión de compra mal informada se derive de que un producto lleve un etiquetado sobre el país de origen que haga referencia al Territorio X, cuando, de hecho, dicho producto es originario del territorio Y? [94]

114. La respuesta es sí: una etiqueta que sugiera que el alimento procede de un lugar distinto de su verdadero lugar de origen puede inducir a error al consumidor en relación con (lo que el Derecho de la Unión considera) el origen objetivamente correcto de ese producto. [95]

115. Por lo tanto, en el presente asunto, una etiqueta que sugiere que un producto es de origen marroquí, cuando ese producto procede en cambio del territorio del Sáhara Occidental, induce a error al consumidor.

116. Una etiqueta de este tipo ni se ajustaría al requisito general de ayudar al consumidor a tomar «decisiones con conocimiento de causa» sobre su compra, que pueden referirse a elementos de carácter ético, ni reflejaría adecuadamente la posición política de la Unión.

117. Sobre esta base, propongo que en la respuesta del Tribunal de Justicia a la parte de la cuarta cuestión prejudicial relativa a la obligación positiva de etiquetado se explique que el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, el Reglamento sobre productos agrarios y el Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas exigen que los productos de que se trata lleven una etiqueta indicativa del país de origen que refleje su procedencia del territorio del Sáhara Occidental.

d) ¿Es posible referirse al Reino de Marruecos?

118. ¿Deja la conclusión anterior algún espacio para que se haga una referencia adicional al Reino de Marruecos?

119. En la sentencia Vignoble Psagot, invocada en el presente asunto, se solicitó al Tribunal de Justicia que precisara si la indicación correcta del territorio de origen (en dicho asunto, bien los Altos del Golán o Cisjordania) podía considerarse insuficiente por sí sola para proporcionar información correcta al consumidor sobre el país de origen de los productos procedentes de dicho territorio.

120. Por lo tanto, cabe preguntarse si la adición del «Reino de Marruecos» a la etiqueta indicativa del país de origen de los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental también proporcionaría una información objetivamente correcta al consumidor de la Unión.

[94] En efecto, la apreciación que debe llevar a cabo un órgano jurisdiccional es la misma cuando las indicaciones erróneas se refieren al peso aproximado o a la madurez de la fruta u hortaliza en cuestión que cuando se trata de la indicación de su procedencia.

[95] Véase, en este sentido, la sentencia Vignoble Psagot, apartado 51.

121. La situación específica de la zona geográfica subyacente a la sentencia Vignoble Psagot, en la que algunas partes de la República Árabe Siria (los Altos del Golán) o del territorio palestino (Cisjordania, incluido Jerusalén Este) de donde procedían los productos en cuestión en dicho asunto estaban ocupadas por «asentamientos israelíes», llevó al Tribunal de Justicia a concluir que la omisión de información adicional sobre el lugar podía inducir a error al consumidor. [96]

122. Por consiguiente, sin una indicación del lugar de procedencia real, los consumidores podrían verse inducidos a creer (erróneamente) que ese alimento proviene, en el caso de Cisjordania (incluido Jerusalén Este), de un productor palestino o, en el caso de los Altos del Golán, de un productor sirio. [97]

123. Una mera referencia al «asentamiento israelí» sería insuficiente para evitar ese tipo de equívocos. [98]

124. Las circunstancias de hecho y de Derecho, así como la cuestión a la que se enfrenta el Tribunal de Justicia, son diferentes en el presente asunto.

125. El territorio del Sáhara Occidental es un territorio distinto de Marruecos en lo que respecta a la indicación del origen a efectos aduaneros y de etiquetado.

126. Es cierto que, en la actualidad, solo las autoridades marroquíes pueden —y son reconocidas por la Unión para ejercer el mandato de— comprobar el origen de un producto como originario del territorio del Sáhara Occidental (véanse los puntos 97 y 98 de las presentes conclusiones).

127. Esto no significa, sin embargo, que el origen de un producto procedente del Sáhara Occidental cambie cuando interviene este tipo de certificación.

128. En la sentencia Vignoble Psagot, la cuestión planteada ante el Tribunal de Justicia no era si podían indicarse *dos países o territorios*, sino más bien si *la indicación del «lugar de procedencia» más detallado* podía añadirse a la información sobre el país/territorio de origen —a pesar de la conjunción «o» entre los términos «país de origen» y «lugar de procedencia» que figuran en el Reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor—.

129. Teniendo en cuenta que la comunidad internacional y la Unión se oponían a los asentamientos israelíes en esos territorios, el Tribunal de Justicia declaró que el hecho de omitir la información relativa a la procedencia real de las mercancías de dichos asentamientos privaría a los consumidores de tomar una decisión de compra con conocimiento de causa. [99]

130. Pues bien, en el presente asunto, añadir la indicación «Reino de Marruecos» a la información sobre el país de origen de los productos de que se trata no explicaría más claramente su lugar de procedencia.

131. En primer lugar, este tipo de información no es objetivamente correcta.

96 Véase la sentencia Vignoble Psagot, apartado 51.

97 Véase la sentencia Vignoble Psagot, apartado 49.

98 Véase la sentencia Vignoble Psagot, apartado 50.

99 Véase, en este sentido, la sentencia Vignoble Psagot, apartados 48 a 51.

132. En segundo lugar, un consumidor normalmente informado y perspicaz podría deducir la información necesaria sobre el origen de los productos de que se trata si solo se menciona el Sáhara Occidental como país de origen.

133. Cualquiera que sea la posición subjetiva de un consumidor en relación con la presencia del Reino de Marruecos en el territorio del Sáhara Occidental, añadir la indicación «Reino de Marruecos» a productos que no son originarios de allí podría, por lo tanto, inducir a error a un consumidor precisamente «por no reflejar enteramente la realidad». [100]

134. Por último, como explicó la Comisión en la vista, el concepto de país de origen, tal como se entiende en las normas de comercialización generales y específicas aplicables a los productos de que se trata, [101] requiere una denominación *única* del país de origen. [102]

135. En primer lugar, considero que ello se deriva de la utilización del término «país» en singular en el texto y en los considerandos del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. [103]

136. En segundo lugar, este enfoque se basa en la lógica general que subyace a la determinación del «origen» con arreglo al artículo 60 del código aduanero de la Unión. En virtud de esta disposición, «las mercancías enteramente obtenidas en un solo país o territorio» [104] solo pueden ser originarias de un país o territorio. [105]

137. Teniendo esto en cuenta, las mismas razones de interpretación coherente que abogan por alinear la interpretación del concepto de «origen» en la normativa de la Unión en materia de etiquetado de productos alimenticios con las normas aplicables a las estadísticas aduaneras y de comercio exterior también deberían abogar por una concepción similar en lo que respecta a la *singularidad* del origen a efectos del etiquetado.

138. Si se siguen estas normas, los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental deberían etiquetarse como tales, con exclusión de cualquier otra procedencia.

139. Este razonamiento se ve corroborado por la posición adoptada por la Comisión en la vista, que aceptó que la aplicación de dichas normas llevara a la conclusión de que es erróneo etiquetar los productos de que se trata como originarios del Reino de Marruecos.

100 Retomando los términos utilizados por el Abogado General Mischo en sus conclusiones presentadas en el asunto Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102), punto 78, en las que también estableció una distinción entre «las indicaciones objetivamente correctas; las indicaciones objetivamente incorrectas[, y] las indicaciones objetivamente correctas, aunque pueden engañar al consumidor por no reflejar enteramente la realidad».

101 Como se ha expuesto en los puntos 66 a 81 de las presentes conclusiones.

102 En aras de la exhaustividad, esta norma se presenta también en el caso de las frutas y hortalizas que componen una mezcla y provienen de más de un tercer país, en cuyo caso o bien se añade una referencia de origen general (como «mezcla de frutas y hortalizas no originarias de la UE»; véase el artículo 7, apartado 3, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas) o cada «país de origen» individual debe figurar junto a la denominación de la fruta u hortaliza de que se trate (véase, por ejemplo, en el caso de una mezcla de tomates de origen diferente, el anexo I, parte A, punto 4, y parte B, parte 10, sección VI, punto C, del mismo Reglamento).

103 Véanse, por ejemplo, los considerandos 4 y 49 y los artículos 5, apartado 4, y 6, apartado 1, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas. Véase también el anexo I, parte A, parte 4, y parte B, parte 10, sección VI, punto C, de dicho Reglamento, donde también se utiliza el término «país» de origen en singular.

104 Artículo 60, apartado 1, del código aduanero de la Unión.

105 Es decir, a menos que las frutas y hortalizas que componen una mezcla provengan de más de un tercer país. Véase el artículo 7, apartado 3, del Reglamento sobre el régimen general de comercialización de frutas y hortalizas.

140. Sin embargo, como también explicó la Comisión, en el marco del proceso de autodeterminación en curso de dicho territorio no debe excluirse ningún resultado, dado que la Unión ha adoptado una posición neutra sobre el futuro del territorio del Sáhara Occidental. [106]

141. Por lo tanto, la indicación del país de origen de un producto originario del territorio del Sáhara Occidental como «Reino de Marruecos» junto a una referencia al «Sáhara Occidental» iría en contra de la posición expresada por la Unión en relación con el territorio del Sáhara Occidental, incumpliría el requisito de establecer una indicación que sea «correcta, neutra y objetiva» [107] sobre el país de origen de los productos de que se trate e infringiría la decisión del legislador de la Unión de exigir un origen singular a efectos de etiquetado.

142. En conclusión, la etiqueta que indica el país de origen de los productos de que se trata no debe contener ninguna denominación territorial distinta de la del Sáhara Occidental.

IV. Conclusión

143. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) del siguiente modo:

«1) El artículo 207 TFUE y el artículo 134, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión

deben interpretarse en el sentido de que no autorizan, en sí mismos, a un Estado miembro a adoptar unilateralmente una medida nacional que prohíba la importación en su territorio de frutas y hortalizas procedentes de un país tercero por no llevar una etiqueta que indique correctamente el "país de origen".

2) Los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 1, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas; los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 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, y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007,

[106] La posición actual de la Unión parece ser que el proceso político sobre la cuestión del Sáhara Occidental debería aspirar a alcanzar «una solución política justa, realista, pragmática, duradera y mutuamente aceptable […] basada en el "compromiso"», como se indica en el punto 13 de la Declaración conjunta de la Unión Europea y Marruecos tras la 14.ª reunión del Consejo de Asociación (27 de junio de 2019), disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

[107] Véase la sentencia de 13 de enero de 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15), apartados 44 y 46 y jurisprudencia citada.

leídos a la luz del artículo 60 del Reglamento n.º 952/2013 y del anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1470 de la Comisión, de 12 de octubre de 2020, relativo a la nomenclatura de países y territorios para las estadísticas europeas sobre el comercio internacional de bienes y al desglose geográfico para otras estadísticas empresariales,

deben interpretarse en el sentido de que exigen que los envases de los tomates cereza y de los melones de la variedad *charentais* originarios del territorio del Sáhara Occidental lleven una etiqueta indicativa del "país de origen" que refleje su origen en dicho territorio.

En el estado actual del Derecho y de la política de la Unión, este tipo de etiqueta no debe hacer referencia al Reino de Marruecos.»