



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. TAMARA CÁPETA  
presentadas el 17 de marzo de 2022<sup>1</sup>

**Asunto C-159/20**

**Comisión Europea  
contra**

**Reino de Dinamarca**

«Incumplimiento de Estado — Protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas de los productos agrícolas y alimenticios — Reglamento (UE) n.º 1151/2012 — Artículos 1, apartado 1, 4, y 13 — Utilización de la denominación de origen protegida (DOP) “Feta” para un queso producido en Dinamarca, aunque destinado a ser exportado a terceros países — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal»

## I. Introducción

1. Otra vez el «Feta». Así podría exponerse el presente asunto a los estudiantes de Derecho de la Unión, dado que es ya el cuarto capítulo de la denominada saga del «Feta».<sup>2</sup>

2. En el caso de autos, la Comisión Europea ha presentado recurso con arreglo al artículo 258 TFUE y solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012<sup>3</sup> al no haber impedido o puesto fin a la utilización de la denominación «Feta» para un queso producido en Dinamarca destinado a la exportación a terceros países. La Comisión alega asimismo que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones de cooperación leal que le incumben en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, bien de manera aislada, bien en relación con los artículos 1, apartado 1, y 4 del Reglamento n.º 1151/2012.

3. El «Feta» es un tipo de queso producido tradicionalmente con leche de oveja o de oveja y cabra en algunas partes de Grecia. Remito a quienes deseen saber más sobre el «Feta» a la poética descripción que hace el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer; yo no podría expresarlo

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Véase al respecto O'Connor, B., y Kireeva, I.: «What's in a name? The “feta” cheese saga», *International Trade Law & Regulation*, vol. 9, 2003, p. 110.

<sup>3</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DO 2012, L 343, p. 1). Más recientemente este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DO 2021, L 435, p. 262).

mejor.<sup>4</sup> En el presente asunto un factor que debe tenerse en cuenta es que, desde 2002, la denominación «Feta» está registrada como denominación de origen protegida (DOP) por el Derecho de la Unión.<sup>5</sup>

4. La Unión ha regulado la protección de los productos basada en su origen geográfico en relación con los productos agrícolas y alimenticios<sup>6</sup> y también con el vino,<sup>7</sup> las bebidas espirituosas<sup>8</sup> y los productos vitivinícolas aromatizados.<sup>9</sup> La protección de los productos agrícolas y alimenticios y del vino se fundamenta en los conceptos de «DOP» y de «indicación geográfica protegida (IGP)», en tanto que el concepto de «indicaciones geográficas (IG)» se ha utilizado en relación con las bebidas espirituosas y los productos vitivinícolas aromatizados. El concepto de «DOP» encarna la idea del vínculo particular entre la calidad del producto y una zona geográfica determinada, vínculo que es más intenso que en el caso de la IGP, ya que todas las fases de producción y los correspondientes componentes deben ser propios de la zona geográfica de que se trate.<sup>10</sup> Además de la DOP «Feta» en Grecia, otros ejemplos son el «Parmigiano Reggiano» en Italia, el «Champagne» en Francia y el «Paški sir» en Croacia, por citar solo algunos.

5. El registro de la denominación «Feta» como DOP no se produjo hasta después de una serie de asuntos en los que varios Estados miembros se habían opuesto a ello. Pero la saga del «Feta» es incluso anterior. En el primero de los asuntos se planteó una petición de decisión prejudicial que tenía como objeto la compatibilidad con la normativa europea sobre la libre circulación de la reglamentación griega que impedía la comercialización en ese país del queso procedente de Dinamarca con la denominación «Feta». Sin embargo, la remisión prejudicial fue retirada antes de que el Tribunal de Justicia se pronunciase.<sup>11</sup> El segundo asunto fue un recurso de anulación contra el Reglamento de la Comisión por el que se registró el «Feta» como DOP en 1996<sup>12</sup> que presentaron el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania y la República Francesa.<sup>13</sup> En su sentencia, el Tribunal de Justicia estimó el recurso y anuló el Reglamento por considerar que la Comisión no había tenido debidamente en cuenta todos los elementos necesarios al

<sup>4</sup> Véanse las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto *Canadane Cheese Trading y Kouri* (C-317/95, EU:C:1997:311), puntos 9 a 19.

<sup>5</sup> Véase el Reglamento (CE) n.º 1829/2002 de la Comisión, de 14 de octubre de 2002, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n.º 1107/96 en lo que se refiere a la denominación «Feta» (DO 2002, L 277, p. 10).

<sup>6</sup> Véase la nota 3 de las presentes conclusiones.

<sup>7</sup> Véase el 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). Este Reglamento ha sido modificado recientemente por el Reglamento 2021/2117.

<sup>8</sup> Véase el Reglamento (UE) 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la definición, designación, presentación y etiquetado de las bebidas espirituosas, la utilización de los nombres de las bebidas espirituosas en la presentación y etiquetado de otros productos alimenticios, la protección de las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y la utilización de alcohol etílico y destilados de origen agrícola en las bebidas alcohólicas, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 110/2008 (DO 2019, L 130, p. 1).

<sup>9</sup> Véase el Reglamento (UE) n.º 251/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1601/91 del Consejo (DO 2014, L 84, p. 14). Este Reglamento ha sido modificado recientemente por el Reglamento 2021/2117. Véase también la nota 28 de las presentes conclusiones.

<sup>10</sup> Véase el Reglamento n.º 1151/2012, artículo 5, apartados 1 y 2. Véase, en el caso del vino, el Reglamento n.º 1308/2013, artículo 93, apartado 1, letras a) y b).

<sup>11</sup> Véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de agosto de 1997, *Canadane Cheese Trading y Kouri* (C-317/95, EU:C:1997:393). No obstante, véanse las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto *Canadane Cheese Trading y Kouri* (C-317/95, EU:C:1997:311).

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n.º 1107/96 de la Comisión, de 12 de junio de 1996, relativo al registro de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 del Reglamento (CEE) n.º 2081/92 del Consejo (DO 1996, L 148, p. 1) en la medida en que se registraba como denominación de origen protegida la denominación «Feta».

<sup>13</sup> Véase la sentencia de 16 de marzo de 1999, *Dinamarca/Comisión* (C-289/96, C-293/96 y C-299/96, EU:C:1999:141).

apreciar si una denominación se había hecho genérica.<sup>14</sup> En cambio, en el tercer asunto, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de anulación interpuesto por el Reino de Dinamarca y la República Federal de Alemania contra el Reglamento n.º 1829/2002, por medio del cual la Comisión volvió a registrar el «Feta» como DOP una vez llevado a cabo un nuevo examen.<sup>15</sup>

6. De acuerdo con el Reglamento n.º 1151/2012, el registro de la denominación «Feta» como DOP implica que solo puede utilizarse para el queso originario de la zona geográfica de Grecia definida y que se ajuste al pliego de condiciones del Reglamento n.º 1829/2002.

7. El artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas pertinentes para prevenir o detener cualquier uso ilegal de las DOP registradas en su territorio. La Comisión, con el respaldo de la República Helénica y la República de Chipre, alega que el Reino de Dinamarca ha incumplido esta obligación al no haber impedido o puesto fin a la utilización de la denominación «Feta» para un queso producido en Dinamarca y destinado a la exportación a terceros países.

8. El Reino de Dinamarca no niega que ni evita ni pone fin a la utilización de la denominación «Feta» a los productores de su territorio cuando sus productos se destinan a la exportación a terceros países; sin embargo, considera que el Reglamento n.º 1151/2012 solo se aplica a los productos vendidos en la Unión y no incluye la exportación con destino a terceros países. Por tal motivo, en su opinión, la utilización de la denominación «Feta» para el queso producido en Dinamarca, pero destinado únicamente a la exportación a los mercados de terceros países en los que la denominación «Feta» no está protegida con arreglo a un acuerdo internacional no constituye infracción del Reglamento n.º 1151/2012. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de evitar o poner fin a la utilización de la denominación «Feta» para el queso exportado no infringe la obligación prevista en el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012, dado que dicha obligación, a su juicio, no se deriva de la referida disposición.

9. En esencia, la principal controversia entre las partes en el presente procedimiento se refiere a si el Derecho de la Unión aplicable se opone a la utilización de la denominación «Feta» en el caso de productos exportados a terceros países que no se elaboran de acuerdo con el pliego de condiciones del producto «Feta» como DOP registrada.

10. Debe aclararse que el litigio no se refiere a las competencias de la Unión. El Reino de Dinamarca no alega que la Unión carezca de competencia para legislar con el fin de prohibir el uso de la denominación «Feta» en el caso de los productos exportados, sino que, con arreglo a la normativa en vigor, el legislador de la Unión no ha optado por prohibir tal utilización.

11. Así pues, el presente asunto llevará al Tribunal de Justicia a interpretar el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1151/2012. Para ello se requiere, con carácter previo, comprender la razón y la finalidad subyacentes de la protección de las indicaciones geográficas, y más concretamente de las DOP, conforme a la intención del legislador de la Unión. Este asunto plantea también ciertas cuestiones importantes en relación con el principio de cooperación leal, incluido en el artículo 4 TUE, apartado 3, en el contexto de los procedimientos de infracción contra los Estados miembros.

<sup>14</sup> Véase la sentencia de 16 de marzo de 1999, Dinamarca/Comisión (C-289/96, C-293/96 y C-299/96, EU:C:1999:141), apartados 81 a 103.

<sup>15</sup> Véase la sentencia de 25 de octubre de 2005, Alemania y Dinamarca/Comisión (C-465/02 y C-466/02, EU:C:2005:636).

## II. Marco jurídico

12. El Tribunal de Justicia debe interpretar, a fin de poder resolver el presente asunto, el Reglamento n.º 1151/2012. Su artículo 1, titulado «Objetivos», que figura en su título I, «Disposiciones generales», presenta el siguiente tenor:

«1. El presente Reglamento tiene por objeto ayudar a los productores de productos agrícolas y alimenticios para que informen a los compradores y consumidores de las características y las cualidades de producción de dichos productos, garantizando así:

- a) una competencia leal para los agricultores y productores de productos agrícolas y de alimentos que presenten características y atributos con valor añadido;
- b) la accesibilidad de los consumidores a información fiable relativa a tales productos;
- c) el respeto de los derechos de propiedad intelectual, y
- d) la integridad del mercado interior.

Las medidas establecidas en el presente Reglamento pretenden respaldar las actividades agrarias y de transformación y los métodos de producción asociados a los productos de alta calidad, contribuyendo así a la realización de los objetivos de la política de desarrollo rural.

[...]»

13. El artículo 4 del Reglamento n.º 1151/2012, titulado «Objetivo», que forma parte de su Título II, «Denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas», dispone:

«Se establece un régimen de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas para ayudar a los productores de productos vinculados a una zona geográfica:

- a) asegurándoles una remuneración justa por las cualidades de sus productos;
- b) garantizando a los nombres de esos productos, como derechos de propiedad intelectual, una protección uniforme en todo el territorio de la Unión;
- c) proporcionando a los consumidores información clara sobre las propiedades que confieran valor añadido a dichos productos.»

14. El artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012, en su versión aplicable en el momento de los hechos,<sup>16</sup> que tiene por epígrafe «Protección» y que también forma parte de su Título II, establece:

«1. Los nombres registrados estarán protegidos contra:

- a) cualquier uso comercial directo o indirecto de un nombre registrado en productos no amparados por el registro, cuando dichos productos sean comparables a los productos registrados con ese nombre o cuando el uso del nombre se aproveche de la reputación del nombre protegido, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes;

<sup>16</sup> El Reglamento n.º 1151/2012 ha sido modificado por el Reglamento 2021/2117. Introdujo cambios, en particular, en el artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012 que, sin embargo, no son significativos para el presente asunto.

- b) cualquier uso indebido, imitación o evocación, incluso si se indica el verdadero origen de los productos o servicios o si el nombre protegido se traduce o se acompaña de expresiones tales como “estilo”, “tipo”, “método”, “producido como en”, “imitación” o expresiones similares, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes;
- c) cualquier otro tipo de indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los productos, que se emplee en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a los productos de que se trate, así como la utilización de envases que por sus características puedan crear una impresión errónea acerca de su origen;
- d) cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto.

Cuando una denominación de origen protegida o una indicación geográfica protegida contenga ella misma el nombre de un producto considerado genérico, el uso de tal nombre genérico no se considerará contrario a lo dispuesto en las letras a) y b) del párrafo primero.

2. Las denominaciones de origen protegidas y las indicaciones geográficas protegidas no podrán hacerse genéricas.

3. Los Estados miembros adoptarán las medidas administrativas y judiciales pertinentes para, en aplicación del apartado 1, prevenir o detener cualquier uso ilegal de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas, producidas o comercializadas en el Estado miembro de que se trate.

[...]»

### **III. Procedimiento administrativo previo**

15. A raíz de las denuncias presentadas por las autoridades griegas, el 26 de enero de 2018, la Comisión remitió un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 258 TFUE al Reino de Dinamarca en el que exponía su opinión de que, al no impedir o no hacer que los productores daneses dejasen de exportar queso con la denominación «Feta» a terceros países, a pesar de que este producto no se ajustaba al pliego de condiciones exigido por el Reglamento n.º 1829/2002, dicho Estado miembro infringía el Derecho de la Unión y, concretamente, el artículo 4 TUE y el artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012.

16. El 21 de marzo de 2018, el Reino de Dinamarca respondió al escrito de requerimiento y rebatió los argumentos de la Comisión.

17. El 25 de enero de 2019, la Comisión remitió un dictamen motivado al Reino de Dinamarca en el que solicitaba a este Estado miembro que pusiera fin a las supuestas infracciones del artículo 4 TUE, apartado 3 y el artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012 en un plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho dictamen.

18. El 22 de marzo de 2019, el Reino de Dinamarca respondió al dictamen motivado y mantuvo su posición de que las supuestas infracciones eran infundadas.

#### IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. Mediante demanda presentada el 8 de abril de 2020, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012, al no haber impedido o puesto fin a la utilización por los productores daneses de la denominación «Feta» para un queso que no cumple el pliego de condiciones establecido en el Reglamento n.º 1829/2002.
- Declare que, al permitir que los productores daneses fabriquen y vendan imitaciones de «Feta», el Reino de Dinamarca ha infringido el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con los artículos 1, apartado 1, y 4 del Reglamento n.º 1151/2012.
- Condene en costas al Reino de Dinamarca.

20. En su escrito de contestación, presentado el 6 de octubre de 2020, el Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso en su integridad por infundado.
- Condene en costas a la Comisión.

21. La Comisión y el Reino de Dinamarca también presentaron un escrito de réplica y un escrito de dúplica los días 1 de diciembre de 2020 y 29 de enero de 2021 respectivamente.

22. Mediante autos de 8 y 18 de septiembre de 2020, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República Helénica y de la República de Chipre en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

23. Ni se solicitó, ni se ha celebrado vista. El Tribunal de Justicia formuló ciertas preguntas a la Comisión, al Reino de Dinamarca, a la República Helénica y a la República de Chipre para que respondieran por escrito, de conformidad con el artículo 61, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Todas las partes mencionadas remitieron en tiempo oportuno sus respuestas por escrito a las preguntas que les fueron formuladas.

#### V. Análisis

##### *A. Primera imputación, relativa a la infracción del artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012*

24. Con carácter preliminar debe recordarse que el Reglamento n.º 1151/2012 no contiene ninguna disposición que indique de manera expresa que se aplica a las exportaciones a terceros países. Por lo tanto, no está claro si dicho Reglamento puede interpretarse en el sentido de que se aplica o no se aplica a esas exportaciones. Sin perjuicio de mi análisis, tanto la postura de la Comisión como la del Reino de Dinamarca, consideradas aisladamente, me parecen igualmente razonables. Así pues, existen dos interpretaciones posibles del artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012.

25. La diferencia entre estas dos interpretaciones opuestas del mencionado Reglamento se debe, al parecer, a que se aplican marcos interpretativos diferentes.

### *1. Marcos interpretativos*

26. Yo describiría el punto de vista de la Comisión en el sentido de que pone el énfasis en la relevancia que tiene la protección de la propiedad intelectual y considera que las DOP son necesarias para promover los valores de las comunidades locales. Me referiré a él como el marco interpretativo de la propiedad intelectual.

27. En cambio, el Reino de Dinamarca basa su interpretación del Reglamento n.º 1151/2012 en la perspectiva de la liberalización del comercio. Entiendo este marco interpretativo en el sentido de que se fundamenta en la lógica según la cual el comercio es, en principio, algo bueno y, por tanto, no debe impedirse. Podrán existir obstáculos al comercio, pero siempre que sean la excepción, y no la regla. Me referiré a esta perspectiva como el marco interpretativo de la liberalización del comercio.

28. Apenas si sorprende esta postura del Reino de Dinamarca. Cabe recordar que la producción y exportación de queso con la denominación «Feta» existía en Dinamarca desde los años sesenta,<sup>17</sup> antes de que se registrase «Feta» como DOP en 2002. Al parecer, existía incluso un incentivo a la exportación de queso con la denominación «Feta» como resultado de las restituciones por exportación de la Unión.<sup>18</sup> A diferencia del «Feta» que está actualmente protegido como DOP, el «Feta danés» se elabora a partir de leche de vaca mediante métodos de producción diferentes. Los productores daneses compiten, además de otros productores que elaboran el que llamaré «Feta falso», con los auténticos productores de «Feta» en los mercados de terceros países en los que esta denominación no está protegida.

29. Las dos dispares perspectivas de interpretación dan lugar a las distintas alegaciones formuladas por la Comisión y el Reino de Dinamarca en el presente asunto y nos conducen a las verdaderas discrepancias de fondo sobre las que este versa.

30. Para el Reino de Dinamarca, el litigio se centra en la intención del legislador de la Unión que, a su juicio, no fue, cuando aprobó el Reglamento n.º 1151/2012, la de impedir las exportaciones de «Feta falso» a terceros países. Por lo tanto, no es posible interpretar dicho Reglamento en el sentido de que no permite a los productores daneses (o a otros) de «Feta falso» competir en los mercados internacionales disponibles (aquellos en los que no se protege el «Feta»). De ahí que el Reino de Dinamarca considere que no está obligado a impedir tales exportaciones.

31. En el caso de la Comisión, a la que respaldan la República Helénica y la República de Chipre como coadyuvantes, el litigio estriba en la utilización ilegal de la denominación «Feta» por parte de los productores daneses. Según su perspectiva, el destino del producto carece por completo de pertinencia para acreditar la infracción que se alega.

<sup>17</sup> Véase el Reglamento n.º 1829/2002, considerando 11.

<sup>18</sup> Véase el Reglamento n.º 1829/2002, considerando 32.

32. Las partes formulan las habituales argumentaciones para justificar sus posturas basándose en el tenor, el contexto, los objetivos y los antecedentes de la normativa objeto de litigio, a la luz del enfoque adoptado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>19</sup> Mostraré que, consideradas dentro de sus respectivos marcos de interpretación, dichas argumentaciones resultan convincentes o, al menos, en gran medida convincentes para cada parte. Ello se debe a que las partes seleccionan los argumentos que mejor se ajustan a sus respectivos marcos interpretativos.

33. Por tal motivo, en mi opinión, lo que el Tribunal de Justicia debe hacer en el presente asunto, más que sopesar y elegir una u otra línea argumental, es inclinarse por uno u otro marco interpretativo. Aquel que, a juicio del Tribunal de Justicia, mejor se ajuste<sup>20</sup> a la política que subyace a la protección de las denominaciones de origen, será el marco cuya argumentación debe prevalecer.

34. Dado que los argumentos de cada una de las partes se formulan dentro de cada marco interpretativo, no se contraponen los unos a los otros, aunque sí hay veces en que una de las partes también plantea argumentos dentro del marco interpretativo utilizado por la otra. En la sección que sigue a continuación voy a presentar un resumen de los argumentos más pertinentes ofrecidos por las partes, sistematizándolos de acuerdo con las categorías tradicionales que se refieren al tenor, contexto, objetivos y antecedentes legislativos, junto con los relativos a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>21</sup> Expondré a continuación mi punto de vista en cuanto a cuál de las perspectivas considero que debe elegir el Tribunal de Justicia y explicaré los motivos.

35. Advirtiendo que implica desvelar el final, adelanto aquí que me inclino por el marco interpretativo que respaldan la Comisión y los coadyuvantes. Por lo tanto, propondré al Tribunal de Justicia que acoja la pretensión de la Comisión en el sentido de que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012.

## 2. Sistematización y apreciación de los argumentos de las partes

### a) Argumentos desde el punto de vista del tenor

36. La Comisión invoca el tenor del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 1151/2012, que establece la protección de los nombres registrados contra «*cualquier*» uso directo o indirecto.<sup>22</sup> Asimismo, invoca el tenor del artículo 13, apartado 3, del mismo Reglamento, según el cual las obligaciones de los Estados miembros nacen cuando el nombre registrado se utiliza para productos «*producid[os] o comercializad[os] en el Estado miembro de que se trate*».<sup>23</sup> A juicio de la Comisión, de estas disposiciones se deduce claramente que los Estados miembros deben garantizar la protección contra el uso de denominaciones registradas como DOP en dos tipos de

<sup>19</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344), apartado 16.

<sup>20</sup> Véase, a este respecto, Dworkin, R.: *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 1986. Pese a mi escepticismo respecto a la propuesta de Dworkin sobre la existencia de una única respuesta jurídica correcta, sí me convence su idea de que la búsqueda del mejor ajuste es uno de los principios que deben guiar a los jueces.

<sup>21</sup> Considero necesario explicar que algunos argumentos podrían corresponder a más de una categoría. En aras de la sencillez, he incluido esos argumentos en la categoría que he entendido más pertinente.

<sup>22</sup> El subrayado es mío.

<sup>23</sup> El subrayado es mío.

situaciones: en primer lugar, cuando los productos para los que se utilizan se elaboran en su territorio o, en segundo lugar, cuando se comercializan en su territorio productos procedentes de otros Estados miembros o de terceros países que utilizan ilegalmente la denominación registrada.

37. El Reino de Dinamarca no considera que el tenor del artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012 sea tan claro como alega la Comisión. A su juicio, el hecho de que esta disposición se refiera a productos «producid[o]s o comercializad[o]s en el Estado miembro de que se trate» no basta por sí solo para definir el ámbito de aplicación de dicho Reglamento. La existencia del uso ilegal que debe impedirse en virtud de dicha disposición depende de si el queso está destinado a ser comercializado en el mercado interior o a ser exportado a terceros países. Sí coincide con la Comisión en que la protección debe concederse desde el propio momento de la producción, aunque solo en el supuesto de que en ese momento se haga un uso ilegal de la denominación registrada como DOP. No obstante, el uso de las denominaciones registradas en productos destinados a la exportación a terceros países no es ilegal. Por consiguiente, no existe obligación de impedir la utilización de la denominación «Feta» para un queso fabricado en Dinamarca, pero destinado a la exportación a terceros países. Si el legislador de la Unión hubiese querido que el Reglamento n.º 1151/2012 abarcara también la exportación hacia terceros países, tendría que haberlo declarado explícitamente.

38. Considerada en el contexto del marco interpretativo de la liberalización del comercio, es una argumentación convincente. Prohibir la utilización de una denominación con la que se pretende comercializar un producto exportado constituye una restricción al comercio.<sup>24</sup> Por lo tanto, cabría admitir que, desde el punto de vista del marco interpretativo de la liberalización del comercio, un obstáculo de esa naturaleza no puede ser implícito, sino que tiene que estar expresamente previsto y, para ser legítimo, también tiene que estar justificado y ser proporcionado. El Reino de Dinamarca basa su argumento, según el cual se requiere una mención expresa a las exportaciones a terceros países, en el principio de seguridad jurídica. Alega que, teniendo en cuenta las consecuencias para los exportadores de queso con la denominación «Feta», la prohibición de tales exportaciones debe ser clara sobre la base de las disposiciones del Reglamento n.º 1151/2012.

39. La Comisión, en un intento de abordar estos argumentos desde el marco interpretativo de la liberalización del comercio, sostiene que su interpretación, según la cual debe impedirse el uso de la denominación «Feta» también cuando el producto está destinado a la exportación a terceros países, no supone una prohibición a la exportación, puesto que no se impide a los productores daneses seguir exportando queso, solo que no pueden llamarlo «Feta». Sin embargo, aun sin ser una prohibición a la exportación, la prohibición del uso de esa denominación constituye en todo caso un obstáculo a la exportación. Por lo tanto, desde la perspectiva del marco interpretativo de la liberalización del comercio, el argumento de la Comisión no resulta convincente.

40. En cambio, desde su propio marco interpretativo, la Comisión califica la exclusión por parte del Reino de Dinamarca de la exportación a terceros países como un intento de introducir una excepción al propio tenor del Reglamento n.º 1151/2012. Es evidente que dicho tenor, desde la

<sup>24</sup> En el primero de los asuntos relativos al «Feta», que se refería a la normativa griega por la que se prohibía la comercialización de queso importado de Dinamarca con la denominación «Feta», el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer consideró que dichas medidas constituían un obstáculo a la libre circulación de mercancías y que, por tanto, entraban en el ámbito de aplicación de las normas de la Unión que prohíben las medidas de efecto equivalente a la importación (actual artículo 34 TFUE). No obstante, el Abogado General estimó que tal normativa, aun siendo un obstáculo al comercio, podía estar justificada por la protección de la propiedad industrial y comercial. Véase la nota 11 de las presentes conclusiones.

perspectiva del marco interpretativo de la propiedad intelectual, prohíbe cualquier uso de las denominaciones que estén registradas como DOP. Por tanto, la exclusión expresa de la exportación a terceros países parece superflua desde esa perspectiva.

*b) Argumentos desde el punto de vista del contexto*

41. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el examen de la estructura general y el contexto de una disposición de Derecho de la Unión abarca, entre otras cosas, otras disposiciones de ese mismo acto y otros actos relacionados o vinculados de forma sustancial con el acto de la Unión en cuestión.<sup>25</sup> Ambas partes invocan otras disposiciones del Reglamento n.º 1151/2012, además de otros actos de la Unión para justificar sus posturas.

42. Concretamente, el Reino de Dinamarca alega que los considerandos 20 y 27 del Reglamento n.º 1151/2012, que promueven la puesta en práctica de mecanismos para la protección de las denominaciones de origen protegidas de la Unión en el ámbito internacional a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la celebración de acuerdos multilaterales y bilaterales,<sup>26</sup> resultan superfluos si se entiende que el propio Reglamento n.º 1151/2012 se refiere a las exportaciones. La Comisión considera, por el contrario, que no cabe interpretar esos mismos considerandos en el sentido de que los acuerdos internacionales sean necesarios para garantizar que los productores de la Unión no socaven los esfuerzos de la Unión para proteger las DOP en el ámbito internacional. Dichos acuerdos son necesarios para proteger a los productores europeos de DOP de los productos falsos que los productores extranjeros colocan en los mercados extranjeros. Según la Comisión, la interpretación que hace el Reino de Dinamarca de los mencionados considerandos es contraria a su objetivo e incentiva que los Estados miembros socaven esos acuerdos.

43. La República de Chipre, que respalda a la Comisión en su marco interpretativo de la propiedad intelectual, se refiere al artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 1151/2012. Dicha disposición establece que las DOP no podrán hacerse genéricas. La República de Chipre subraya que esta disposición no se limita al territorio de la Unión.

44. El Reino de Dinamarca, trayendo a colación un contexto más amplio, invoca otros actos de la Unión relativos a la protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas en materia de vinos, bebidas espirituosas y productos vitivinícolas aromatizados. Señala que dichos actos incluyen disposiciones que se refieren expresamente a la exportación hacia terceros países.<sup>27</sup> Así pues, a su entender, es evidente que la intención del legislador de la Unión al omitir esa referencia expresa en el Reglamento n.º 1151/2012 era la de no incluir la exportación hacia terceros países. En cambio, a juicio de la Comisión y de los coadyuvantes, la mención expresa de tales exportaciones en los referidos actos puede explicarse por su mayor alcance. Al contrario de lo

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de mayo de 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344), apartados 23 a 28.

<sup>26</sup> El considerando 20 del Reglamento n.º 1151/2012 presenta, en su parte aquí pertinente, el siguiente tenor: «Es necesario prever medidas dirigidas a impulsar las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas a escala de la Unión y promover la creación de mecanismos para su protección en terceros países en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o de acuerdos multilaterales y bilaterales, contribuyendo así al reconocimiento, como factor de valor añadido, de la calidad de los productos y de su modelo de producción.» Además, el considerando 27 del Reglamento n.º 1151/2012 declara que la Unión «negocia con sus socios comerciales acuerdos internacionales, entre los que se cuentan los relativos a la protección de denominaciones de origen e indicaciones geográficas» y que, para garantizar la protección de estos y el control de su uso, los nombres pueden inscribirse en el registro de DOP e IGP.

<sup>27</sup> Véase, en el caso del vino, el Reglamento n.º 1308/2013, en concreto, los artículos 89, 119, apartado 1, y 122, apartado 4. En el caso de las bebidas espirituosas, véase el Reglamento 2019/787, artículo 1, apartado 2, y considerando 7. En el caso de los productos vitivinícolas aromatizados, véase el Reglamento n.º 251/2014, artículo 1, apartado 3, y considerando 6.

que ocurre en el caso del Reglamento n.º 1151/2012, esos actos también abarcan los requisitos relativos a los productos. Es más, las menciones a la exportación a terceros países no aparecen en las secciones pertinentes relativas a las indicaciones geográficas.<sup>28</sup> Esto lleva a la conclusión de que el hecho de que esas exportaciones a terceros países se mencionen expresamente en los referidos actos no puede utilizarse como argumento de que la ausencia de esa mención en el Reglamento n.º 1151/2012 signifique que este no se aplica a dichas exportaciones.

45. Adentrándose en el marco interpretativo de la propiedad intelectual, el Reino de Dinamarca aduce que otros actos de la Unión en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual contienen disposiciones explícitas relativas a la exportación a terceros países.<sup>29</sup> Si el Reglamento n.º 1151/2012 se aplicase a las exportaciones a terceros países, también debería haberlo mencionado.

46. La Comisión invoca, en lo que respecta al contexto más amplio, el Reglamento n.º 608/2013,<sup>30</sup> que garantiza la protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual (incluidas las DOP) en los procedimientos aduaneros, incluso cuando se destinan a la exportación a terceros países. En virtud de dicho Reglamento, las mercancías que vulneren derechos de propiedad intelectual podrán, por ejemplo, ser destruidas por las autoridades aduaneras. Se incluirían aquí las DOP falsas destinadas a la exportación, lo que representa un argumento a favor de la prohibición del uso de nombres registrados en productos producidos en la Unión y destinados a la exportación a terceros países.

### *c) Argumentos desde el punto de vista de los objetivos*

47. Cada instrumento legislativo de la Unión tiene, o al menos así cabe entenderlo, múltiples objetivos. El Reglamento n.º 1151/2012 enumera varios objetivos en sus artículos 1, apartado 1, y 4. Por lo tanto, en consonancia con los diferentes marcos interpretativos, las partes destacan los objetivos perseguidos por dicho Reglamento en relación, bien sea con la protección de los consumidores o con la protección de la propiedad intelectual.

48. El Reino de Dinamarca pone el énfasis en el objetivo de garantizar una información adecuada a los consumidores. Invoca, por tanto, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1151/2012, que establece que uno de los objetivos de ese Reglamento es ayudar a los productores para que informen a los consumidores de las características de los productos. Interpretado a la luz de sus

<sup>28</sup> Véase, en el caso del vino, el Reglamento n.º 1308/2013, artículos 93 a 111. En el caso de las bebidas espirituosas, véase el Reglamento 2019/787, artículos 21 a 42. En el caso de los productos vitivinícolas aromatizados, las disposiciones relativas a la protección de las indicaciones geográficas de dichos productos se trasladaron, por mor de las modificaciones introducidas por el Reglamento 2021/2117, al ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1151/2012 (véase el Reglamento 2021/2117, artículo 3 y considerando 77). Las disposiciones del Reglamento n.º 251/2014 se refieren actualmente solo a la definición, la designación, la presentación y el etiquetado de los productos vitivinícolas aromatizados, sin que las referencias a las exportaciones a terceros países se hayan modificado.

<sup>29</sup> Tal como señala el Reino de Dinamarca, entre esos actos podrían citarse, entre otros, el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, sobre los dibujos y modelos comunitarios (DO 2002, L 3, p. 1), los artículos 10, apartado 3, letra c), 11, letra b), y 16, apartado 5, letra b), de la Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (DO 2015, L 336, p. 1); los artículos 9, apartado 3, letra c), 10, letra b), y 18, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión Europea (DO 2017, L 154, p. 1).

<sup>30</sup> Reglamento (UE) n.º 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1383/2003 del Consejo (DO 2013, L 181, p. 15).

considerandos 2, 29 y 40,<sup>31</sup> resulta evidente, a juicio del Reino de Dinamarca, que dicho Reglamento tiene en mente a los consumidores del mercado interior. Puesto que los productos comercializados fuera de la Unión no transmiten información sobre los productos a los consumidores del mercado interior, interpretar que el Reglamento n.º 1151/2012 se refiere a las exportaciones a terceros países no contribuye a su objetivo.

49. La Comisión no está de acuerdo en que el único o siquiera el principal objetivo del Reglamento n.º 1151/2012 sea la protección de los consumidores de la Unión. Antes al contrario, según sostiene, entre sus objetivos primordiales se encuentra la protección de los titulares de derechos de propiedad intelectual basados en las DOP. Sus derechos están protegidos solo si se interpreta el Reglamento n.º 1151/2012 en el sentido de que se aplica también a la exportación hacia terceros países. Esta protección sirve para garantizar una competencia leal a los productores de DOP. Ello se corresponde con los objetivos de la política agrícola común de «garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura», tal como enuncia el artículo 39 TFUE. La Comisión señala que el fundamento jurídico del Reglamento n.º 1151/2012 es, junto con el artículo 118 TFUE, relativo a los derechos de propiedad intelectual, el artículo 43 TFUE, apartado 2, que establece la competencia de la Unión para adoptar medidas a efectos de lograr los objetivos de la política agrícola común.

50. El Reino de Dinamarca invoca además el artículo 1, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1151/2012, que establece como uno de los objetivos la integridad del mercado interior. Interpreta la mencionada disposición en el sentido de que el Reglamento n.º 1151/2012 se refiere al mercado interior y no a los mercados de terceros países. A ello replica la Comisión y afirma que el objetivo de salvaguardar la integridad del mercado interior se ve de hecho comprometido por el uso ilegal de las DOP registradas en la Unión en los mercados de terceros países.

*d) Argumentos desde el punto de vista de los antecedentes legislativos*

51. El Reino de Dinamarca alega que el Parlamento propuso durante el proceso legislativo añadir un nuevo párrafo a la propuesta de redacción inicial del artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012.<sup>32</sup> La enmienda propuesta tenía el siguiente tenor: «Con el fin de evitar la comercialización en la Unión o la exportación a terceros países de productos no etiquetados de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 53 en lo referente a las medidas que deban aplicar los Estados miembros al respecto.»<sup>33</sup> Sin embargo, esa modificación no se incorporó a la versión final del Reglamento n.º 1151/2012. La conclusión del Reino de Dinamarca es que, dado

<sup>31</sup> El considerando 2 del Reglamento n.º 1151/2012 enuncia: «Los ciudadanos y consumidores de la Unión demandan cada vez más productos de calidad y productos tradicionales. El mantenimiento de la diversidad que ofrece la producción agrícola de la Unión es algo que les interesa y les preocupa. Esto genera una demanda de productos agrícolas y alimenticios con características específicas que puedan identificarse, en especial aquellas vinculadas a su origen geográfico.» El considerando 29 de dicho Reglamento señala, en su parte pertinente, que, «con objeto de garantizar un uso leal de los nombres incluidos en el registro y de evitar prácticas que puedan inducir a error a los consumidores, debe concederse una protección a tales nombres». Además, su considerando 40 afirma lo siguiente: «Para que los nombres registrados queden protegidos de usos indebidos o de prácticas que puedan inducir a error a los consumidores, su utilización debe reservarse.»

<sup>32</sup> Véase la Propuesta de la Comisión Europea de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas, COM(2010) 733 final, 10 de diciembre de 2010. La redacción inicial propuesta del artículo 13, apartado 3, presentaba el siguiente tenor: «Los Estados miembros adoptarán las medidas administrativas y judiciales que sean pertinentes para, en aplicación del apartado 1, prevenir o detener cualquier uso ilegal de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas, en especial a instancia de una agrupación de productores en el marco del artículo 42, letra a).»

<sup>33</sup> Véase el informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas, proyecto de resolución legislativa del Parlamento Europeo, A7-0266/2011, de 12 de julio de 2011, enmienda 55. El subrayado es mío.

que el legislador de la Unión consideró las exportaciones a terceros países, pero no las incluyó en el texto final, el ámbito de aplicación de este Reglamento no incluye la exportación a terceros países.

52. La Comisión explica que la razón por la que la enmienda en cuestión no se incorporó a la versión final del Reglamento n.º 1151/2012 no fue que mencionase las exportaciones, sino que proponía conceder poderes delegados a la Comisión.

53. El Reino de Dinamarca invoca además el dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de la Comisión.<sup>34</sup> Uno de sus apartados dedicados a las recomendaciones políticas hacía una referencia a «proteger y fomentar la calidad en los intercambios internacionales». Dentro de ese contexto, el Comité de las Regiones recomendaba «establecer medidas concretas para evitar la comercialización en la UE o la exportación de productos cuyo etiquetado incumpla la legislación en materia de calidad aplicable a los productos agrícolas de la UE».<sup>35</sup> El Reino de Dinamarca, del hecho de que la redacción referida a la exportación no se reflejase en el texto final del Reglamento n.º 1151/2012, deduce que el legislador de la Unión optó por no incluir las exportaciones a terceros países en el ámbito de aplicación de este Reglamento. En cambio, según la Comisión, precisamente a través de la propuesta de enmienda del Parlamento, el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012 hace referencia a la obligación de los Estados miembros de evitar y poner fin a cualquier uso ilegal de DOP o IGP, «producidas o comercializadas en el Estado miembro de que se trate». Por consiguiente, de esta parte del dictamen del Comité de las Regiones no cabe deducir que la exportación a terceros países no se quisiera contemplar en el Reglamento n.º 1151/2012.

*e) Argumentos desde el punto de vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*

54. El Reino de Dinamarca invoca la sentencia de 10 de diciembre de 2002, pronunciada en el asunto *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*.<sup>36</sup> Dicho asunto tuvo su origen en una remisión prejudicial que tenía por objeto la interpretación y la validez de una Directiva de la Unión relativa a la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco. El Tribunal llegó, entre otras, a la conclusión de que el artículo 7 de dicha Directiva, relativo a las descripciones del producto, se aplicaba únicamente a los productos del tabaco comercializados dentro de la Unión y no a los exportados a terceros países. El Reino de Dinamarca señala que el Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión basándose en el contexto y en los objetivos de la Directiva controvertida a fin de resolver si la intención del legislador de la Unión era ampliar el alcance de esta disposición a la exportación a terceros países. La Comisión, por su parte, considera que el contexto de la sentencia en el asunto *British American Tobacco* era diferente al del presente asunto, puesto que la Directiva controvertida en aquel tenía como objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior, en tanto que el presente asunto se refiere a la vulneración de los derechos de propiedad intelectual reconocidos por el Derecho de la Unión.

55. En apoyo de su argumento de que el legislador de la Unión estaba obligado a mencionar explícitamente la exportación a terceros países para incluirla en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1151/2012, el Reino de Dinamarca también invoca la sentencia de

<sup>34</sup> Véase el Dictamen del Comité de las Regiones «Por una política europea ambiciosa en favor de regímenes agrícolas de calidad», 12 de mayo de 2011 (DO 2011, C 192, p. 28) (en lo sucesivo, «Dictamen del Comité de las Regiones»), sección C.

<sup>35</sup> Véase el Dictamen del Comité de las Regiones, citado en la nota 34 de las presentes conclusiones, punto 24. El subrayado es mío.

<sup>36</sup> C-491/01, EU:C:2002:741 (en lo sucesivo, «sentencia en el asunto *British American Tobacco*»), apartados 203 a 217.

24 de septiembre de 2019, Google (Alcance territorial del derecho a la retirada de enlaces).<sup>37</sup> El asunto se refería al alcance territorial del derecho a la retirada de enlaces de una lista de resultados y a los potenciales efectos extraterritoriales de la Directiva 95/46/CE<sup>38</sup> y de su sucesor, el Reglamento (UE) 2016/679.<sup>39</sup> El Tribunal consideró que no era evidente que el legislador de la Unión hubiese querido imponer a un gestor como Google una obligación de retirar enlaces que fuese más allá del territorio de los Estados miembros. En consecuencia, las disposiciones pertinentes de la Directiva 95/46 y del Reglamento 2016/679 no eran aplicables fuera de la Unión. La Comisión responde afirmando que la sentencia en el asunto Google se refería a la posible aplicación extraterritorial del Derecho de la Unión. Sin embargo, en el caso de autos, tal como expone la Comisión, no está tratando de aplicar la legislación de la Unión a un tercer país. El asunto se refiere exclusivamente a la aplicación del Reglamento n.º 1151/2012 en la propia Unión. Por lo tanto, la sentencia en el asunto Google carece de pertinencia para el presente asunto.

#### *f) Conclusión provisional*

56. Ninguno de los argumentos anteriores, ya se refieran al tenor, el contexto, los objetivos o los antecedentes legislativos del Reglamento n.º 1151/2012, es, a mi juicio, suficientemente concluyente como para escoger una de las dos interpretaciones opuestas. Por tanto, es necesario elegir entre uno de los dos marcos interpretativos y decantarse por los argumentos que avalan la solución que ofrece el marco elegido.

#### *3. El Reglamento n.º 1151/2012 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe la exportación del «Feta falso» a terceros países*

57. Como ya desvelé al inicio, suscribo y propongo al Tribunal de Justicia que acepte la interpretación de la Comisión según la cual el Reglamento n.º 1151/2012 también se aplica a los productos que se producen en los Estados miembros pero que están destinados a la exportación a terceros países.

58. He llegado a esta conclusión por dos razones principales. En primer lugar, tal conclusión puede justificarse en el contexto de ambos marcos interpretativos, esto es, tanto el que se refiere a la propiedad intelectual como el que lo hace a la liberalización del comercio. En cambio, la interpretación según la cual el Reglamento n.º 1151/2012 no se aplica a los productos con denominaciones registradas destinados a la exportación a terceros países solo es válida en uno de esos contextos, el basado en la liberalización del comercio. En segundo lugar, en la medida en que pudiera existir una intención inequívoca del legislador de la Unión y de que tal intención pudiera «descubrirse», a mi juicio la interpretación propuesta se ajusta mejor a mi concepción de la intención del legislador de la Unión subyacente a la protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas.

<sup>37</sup> C-507/17, EU:C:2019:772 (en lo sucesivo, «sentencia en el asunto Google»), apartados 53 a 65.

<sup>38</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31).

<sup>39</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46 (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; corrección de errores en DO 2018, L 127, p. 3).

59. En cuanto a la primera de mis razones, el libre comercio es, sin duda uno de los principios reconocidos en el ordenamiento jurídico de la Unión. No obstante, la liberalización del comercio no ha sido, seguramente, el único factor motivador, ni siquiera el más importante. El Tribunal de Justicia, ya desde su primera jurisprudencia, ha reconocido que los intereses del libre comercio deben ponderarse con otros intereses.<sup>40</sup> Ciertamente es que el análisis judicial de las normas llevado a cabo en el contexto del marco interpretativo de la liberalización del comercio parte de la premisa de que no se permiten los obstáculos al comercio. Sin embargo, es posible admitirlos siempre y cuando estén justificados y sean proporcionados a otros intereses además del comercio, como la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores o la protección de la propiedad intelectual, por citar algunos.

60. No cabe duda de la importancia, desde el punto de vista del comercio, de la protección de las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas. De acuerdo con estudios recientes,<sup>41</sup> se trata de un sistema que tiene un enorme valor económico para la Unión, en el que las ventas estimadas superaron los 77 000 millones de euros en 2017 y con una parte considerable de las ventas extracomunitarias que representan el 22 %. Genera, por tanto, oportunidades comerciales nada desdeñables para los productores de DOP. Por otro lado, esas oportunidades, creadas a través de la protección de sus derechos, se traducen en obstáculos al comercio para otros. La prohibición de utilizar la denominación «Feta» en los productos comercializados en terceros países constituye un obstáculo a las exportaciones. La argumentación de la Comisión en el sentido de que dicha prohibición no supone una prohibición a la exportación porque el queso puede comercializarse con otro nombre carece de importancia. Simplemente con dificultarla, ya se pone un obstáculo a la exportación a terceros países.

61. No obstante, resulta admisible imponer obstáculos al comercio, bien sea a través de la legislación de la Unión o de la nacional, si están justificados. Coincidiría con el Reino de Dinamarca en que la justificación basada en la protección de los consumidores (es decir, facilitar la información creíble sobre el producto) no superaría la prueba de idoneidad, sobre todo, si los consumidores a los que hay que proteger son los del mercado interior. No es posible que el «Feta falso» que se exporta desinforme a esos consumidores puesto que no están presentes en los mercados de terceros países. Por consiguiente, el obstáculo al comercio derivado de la interpretación conforme a la cual el Reglamento n.º 1151/2012 también se aplica a la exportación de productos a terceros países no puede justificarse por motivos relativos a la protección de los consumidores.

62. Sin embargo, en mi opinión, la prohibición de exportar a terceros países «Feta falso» producido en el territorio de la Unión puede justificarse por razones basadas en la protección de los derechos de propiedad intelectual. Aun cuando la Unión no pueda regular los mercados de terceros países a través de su propia legislación y las DOP europeas puedan por tanto estar expuestas a la competencia de productos falsos en esos mercados, la participación de productos falsos elaborados en la Unión empeora aún más la posición competitiva a las DOP auténticas en esos mercados. La prohibición de exportar a terceros países queso con la denominación «Feta danés» elaborado en Dinamarca entra dentro de la competencia legislativa de la Unión,<sup>42</sup> mientras

<sup>40</sup> Por poner un ejemplo clásico, ya en la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42), el Tribunal de Justicia amplió la lista de posibles justificaciones para el mantenimiento de los obstáculos al comercio con respecto a la prevista por los Tratados y dejó la lista abierta.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Europea, *Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed (TSGs)*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

<sup>42</sup> Como ya se ha explicado, el Reino de Dinamarca no discute la existencia de dicha competencia, simplemente alega que no se ejerció cuando se adoptó el Reglamento n.º 1151/2012.

que, por ejemplo, la prohibición de vender «Feta de Wisconsin»<sup>43</sup> en el mercado de los Estados Unidos, no. En mi opinión, no resulta desproporcionado que la Unión haga lo que esté en su mano para proteger la posición competitiva de los productores de DOP europeas. Por tal motivo, no puede utilizarse el argumento de la falta de protección de esas DOP europeas en los mercados de terceros países para afirmar que interpretar que el Reglamento n.º 1151/2012 se refiere a las exportaciones a terceros países incumple el criterio de proporcionalidad cuando se ofrece como justificación la protección de la propiedad intelectual. Por lo tanto, cabría admitir la interpretación del Reglamento n.º 1151/2012 en el sentido de que prohíbe exportar «Feta falso» a terceros países incluso en el contexto del marco interpretativo de la liberalización del comercio.

63. Dicho esto, y abordando ya la segunda razón que he expuesto, considero igualmente que el marco interpretativo de la propiedad intelectual explica adecuadamente la intención legislativa del Reglamento n.º 1151/2012. Según ese marco interpretativo, la finalidad de las DOP como derechos de propiedad intelectual es la de permitir una competencia leal a los fabricantes de productos con DOP, a cambio de la tarea que estos realizan de mantener y garantizar la alta calidad de sus productos. Esto permite la supervivencia de los negocios tradicionales y garantiza la diversidad de productos en el mercado. Así pues, esta perspectiva tiene en cuenta otros intereses, además de los económicos, que también forman parte de la percepción de los ciudadanos de la Unión sobre lo que es una buena calidad de vida.<sup>44</sup>

64. Un posible indicio de la «voluntad del legislador», objetivamente constatable en el Derecho de la Unión, es la elección de la base jurídica de un acto normativo. El Reglamento n.º 1151/2012 se adoptó sobre la doble base jurídica de los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 118 TFUE. Ello indica que la idea principal que subyace a dicho Reglamento es la mejora de la situación de los productores agrícolas de la Unión mediante la concesión de una protección de la propiedad intelectual a los productos que implican modos de producción tradicionales, que se llevan a cabo en determinadas zonas geográficas y están relacionados con ellas. En francés hay una palabra para describir esta conexión especial entre la calidad de los productos y su origen geográfico: *terroir*.<sup>45</sup>

65. La Unión ha adoptado desde los años setenta un conjunto organizado de medidas que regulan y protegen determinados tipos de productos que disfrutan de denominaciones de origen o indicaciones geográficas, así como las condiciones de concesión, de protección y de control de estas últimas.<sup>46</sup> Además de los productos agrícolas y alimentarios, esas medidas abarcan el vino, las bebidas espirituosas y los productos vitivinícolas aromatizados. El Reglamento n.º 1151/2012 es un instrumento jurídico fundamental en ese armazón.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> La denominación es ficticia.

<sup>44</sup> Véase, a este respecto, Davies, G.: «Free Movement, the Quality of Life and the Myth that the Court Balances Interests», en Koutrakos, P., et al. (eds.): *Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 214.

<sup>45</sup> La idea contemporánea de proteger las indicaciones geográficas como derechos de propiedad intelectual tiene sus raíces en el concepto francés de *terroir*, que se desarrolló en relación con el vino. Se remonta a los intentos de evitar el fraude en el mercado del vino francés tras la destrucción de los viñedos a causa de la filoxera. Véase Calboli, I.: «Geographical Indications between Trade, Development, Culture, and Marketing: Framing a Fair(er) System of Protection in the Global Economy?», en Calboli, I., y Wee Loon, N.-L. (eds.): *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture: Focus on Asia-Pacific*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 3. Véase también, por ejemplo, Chaisse, J., et al. (eds.), *Wine Law and Policy: From National Terroirs to a Global Market*, Brill Nijhoff, Leiden, 2021; Zappalaglio, A.: *The Transformation of EU Geographical Indications Law: The Present, Past and Future of the Origin Link*, Routledge, Londres, 2021.

<sup>46</sup> Véase, a este respecto, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (Arreglo de Lisboa revisado) (C-389/15, EU:C:2017:798), apartado 15.

<sup>47</sup> Véase también, por ejemplo, Kireeva, I.: «The new European Regulation on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs»; en McMahon, J. A., y Cardwell, M. N. (eds.): *Research Handbook on EU Agricultural Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, p. 285; Nathon, N.: «The Protection of Geographical Indications for Agricultural Products in the European Union», en Sundara Rajan, M. T. (ed.): *The Cambridge Handbook of Intellectual Property in Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 349.

66. El Reglamento n.º 1151/2012 establece un régimen uniforme y exhaustivo para la protección de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de los productos agrícolas y alimentarios.<sup>48</sup> Establece un procedimiento de registro a escala de la Unión de estos productos, de modo que puedan gozar de protección en cualquier Estado miembro.<sup>49</sup>

67. La especificidad de las DOP, así como de otras indicaciones geográficas protegidas, como un tipo de derecho de propiedad intelectual en la Unión radica en que, a diferencia de lo que sucede con otros derechos de propiedad intelectual, y muy en particular con las marcas,<sup>50</sup> se basa en la acción coercitiva pública y no solo en su cumplimiento por iniciativa privada.<sup>51</sup> Esa es la razón por la que el Reglamento n.º 1151/2012 obliga a los Estados miembros a impedir o poner fin al uso ilegal de denominaciones registradas como DOP. El recurso a la acción coercitiva pública puede entenderse en el marco en el que se desarrolló la protección de las DOP en la Unión, esto es, como medio para proteger y garantizar unos ingresos equitativos a los productores tradicionales que no necesariamente cuentan con los conocimientos (o los recursos económicos) para proteger sus derechos a través de medios de coerción privados.

68. Esta idea no se aplica en todo el mundo. Terceros países como Canadá o los Estados Unidos han optado por proteger la calidad de los productos mediante el concepto de marcas (incluidas las marcas colectivas).<sup>52</sup>

69. La legislación interna de la Unión no puede regular los mercados de terceros países para garantizar el mismo nivel de protección de las DOP europeas que el que disfrutaban en el mercado interior. Esto solo es posible mediante la negociación en los ámbitos multilateral (la OMC o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) o bilateral. Este es el motivo por el que la Unión, en el marco de su política más amplia de protección de los productos vinculados a su origen geográfico, actúa en el ámbito internacional con el fin de alcanzar acuerdos que proporcionen el mayor nivel de protección posible a las indicaciones geográficas, incluidas las DOP.<sup>53</sup> Los esfuerzos de la Unión Europea para garantizar la protección también en los mercados de terceros países se enuncian claramente como un objetivo político en el preámbulo del Reglamento n.º 1151/2012.<sup>54</sup> Esta política es evidente en las negociaciones, más o menos fructíferas, de los acuerdos con países como Canadá, China, Singapur o los Estados Unidos,<sup>55</sup> así como en los esfuerzos de la Unión en el plano multilateral.<sup>56</sup>

<sup>48</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 8 de septiembre de 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521), apartado 114, y de 22 de diciembre de 2010, Bavaria (C-120/08, EU:C:2010:798), apartado 59.

<sup>49</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 9 de junio de 1998, Chiciak y Fol (C-129/97 y C-130/97, EU:C:1998:274), apartados 25 y 26, y de 8 de septiembre de 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521), apartado 107.

<sup>50</sup> El Tribunal también ha dictaminado que las indicaciones geográficas y las marcas persiguen objetivos diferentes. Véase la sentencia de 20 de septiembre de 2017, The Tea Board/EUIPO (C-673/15 P a C-676/15 P, EU:C:2017:702), apartado 62.

<sup>51</sup> Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier (C-490/19, EU:C:2020:730), punto 29.

<sup>52</sup> Véase, en cuanto a las diferencias entre los criterios de la Unión y Canadá o los Estados Unidos en materia de protección de las indicaciones geográficas, por ejemplo, Matthews, A.: «What Outcome to Expect on Geographical Indications in the TTIP Free Trade Agreement Negotiations with the United States?», y O'Connor, B.: «The Legal Protection of GIs in TTIP: Is There an Alternative to the CETA Outcome,» en Arfini, F. (ed.), *Intellectual Property Rights for Geographical Indications. What is at Stake in the TTIP?* Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016, pp. 1 y 19.

<sup>53</sup> Puede consultarse la lista de los acuerdos internacionales pertinentes celebrados por la Unión que protegen la denominación «Feta» en terceros países en el registro GIview, en <https://ec.europa.eu>.

<sup>54</sup> Véase el Reglamento n.º 1151/2012, considerandos 20 y 27.

<sup>55</sup> La Unión ha logrado negociar de manera satisfactoria la protección de la denominación «Feta» en los acuerdos firmados con Canadá, China y Singapur. Véase la nota 53 de las presentes conclusiones.

<sup>56</sup> Puede verse un debate más amplio, por ejemplo, en Gangjee, D. S. (ed.): *Research Handbook on Intellectual Property and Geographical Indications*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016; Blakeney, M.: *The Protection of Geographical Indications: Law and Practice*, 2ª ed., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

70. Las iniciativas de la Unión para garantizar una protección adecuada de las DOP europeas en los mercados de terceros países también están motivadas por el importante valor cultural y económico que dicha protección tiene para las comunidades locales.<sup>57</sup>

71. Así pues, existen antecedentes de iniciativas de la Unión que conforman una política europea creíble y coherente dirigida a lograr el mayor nivel posible de protección de aquellos productos de la Unión cuya calidad puede reconocerse por su conexión con una zona geográfica definida, lo que puede aumentar la competitividad de los productores de dichos productos.

72. Dicha política respalda la interpretación que entiende que el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1151/2012 engloba la prohibición de exportar DOP falsas a los mercados de terceros países. En efecto, como señalan la República Helénica y la República de Chipre, sería ilógico que la Unión negociase acuerdos internacionales con terceros países en los que se les exija adoptar medidas para impedir que se elaboren productos que lleven denominaciones registradas de manera ilegal y que, al mismo tiempo, tolerase esa misma práctica en su propio territorio con respecto a sus propios productos.

73. Además, la presencia de DOP falsas fabricadas en la Unión en los mercados de terceros países contribuye a que sus denominaciones se perciban como genéricas, lo que, a su vez, dificulta a la propia Unión garantizar mediante negociaciones su protección en dichos mercados. El artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 1151/2012, que dispone que las DOP no podrán hacerse genéricas, podría efectivamente, como propone la República de Chipre,<sup>58</sup> invocarse en apoyo de la postura de que este Reglamento se aplica a las exportaciones a terceros países.

74. Por consiguiente, en el contexto de la política global de la Unión destinada a la protección de las DOP como tipo especial de derecho de propiedad intelectual en el mercado interior y en los mercados de terceros países, la interpretación del Reglamento n.º 1151/2012 en el sentido de que prohíbe la exportación de productos que usen de manera ilegal denominaciones registradas incluso a terceros países en los que (todavía) no se ofrece dicha protección parece ser la opción más lógica. Aparentemente es la interpretación que refleja la voluntad del legislador de la Unión.

75. A la luz de todas las razones hasta ahora expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la primera imputación de la Comisión es fundada y que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012, al no haber impedido o puesto fin a la utilización de la denominación «Feta» para un queso que se elabora en Dinamarca pero que se destina a la exportación a terceros países en los que la Unión aún no ha celebrado un acuerdo internacional que garantice la protección de dicha denominación.

### ***B. Segunda imputación, relativa al incumplimiento del principio de cooperación leal***

76. La Comisión alega que el Reino de Dinamarca ha infringido el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con los artículos 1, apartado 1, y 4, del Reglamento n.º 1151/2012. Dicha infracción se deriva, según la Comisión, de que las autoridades danesas no han evitado ni puesto fin a la producción y comercialización por parte de los productores daneses de imitaciones del queso

<sup>57</sup> Véase el Reglamento (UE) 2019/1753 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, sobre la actuación de la Unión tras su adhesión al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas (DO 2019, L 271, p. 1), considerando 5.

<sup>58</sup> Véase el punto 43 de las presentes conclusiones.

«Feta», lo que pone en peligro la consecución de los objetivos establecidos en las mencionadas disposiciones del Reglamento n.º 1151/2012. Además de esta imputación que expone en el *petitum*, la Comisión ha planteado otra en los motivos y conclusiones (aunque no en el *petitum*) de la demanda. Según esta imputación, el Reino de Dinamarca ha infringido asimismo el artículo 4 TUE, apartado 3, al debilitar la posición de la Unión en las negociaciones internacionales destinadas a garantizar la protección de las denominaciones europeas registradas.

77. Se trata de dos imputaciones distintas. A mi juicio, esta segunda imputación no debe tomarse en consideración en el presente asunto, ya que la Comisión no la ha formulado expresamente en el *petitum* que dirige al Tribunal de Justicia. No obstante, voy a ofrecer mi opinión al respecto, por si el Tribunal de Justicia decidiera pronunciarse sobre ella.

78. El Reino de Dinamarca alega que no ha tenido lugar infracción alguna del artículo 4 TUE, apartado 3, ni por sí solo, ni en relación con los artículos 1, apartado 1, y 4, del Reglamento n.º 1151/2012, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del hecho de que las meras desavenencias sobre la interpretación del Derecho de la Unión no constituyen por sí mismas la infracción del principio de cooperación leal por parte de un Estado miembro.

#### *1. Imputación basada en la infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con los artículos 1, apartado 1, y 4 del Reglamento n.º 1151/2012*

79. Con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, que expresa el principio de cooperación leal, los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión y eliminar las consecuencias ilícitas de las violaciones del mismo. Dicha obligación incumbe a cada órgano del Estado miembro de que se trate en el marco de sus competencias.<sup>59</sup>

80. Hay ejemplos en el marco de un procedimiento por incumplimiento en los que el Tribunal de Justicia ha declarado que un Estado miembro ha infringido el artículo 4 TUE, apartado 3, aisladamente<sup>60</sup> o en relación con otras disposiciones del Derecho de la Unión.<sup>61</sup>

81. El Tribunal de Justicia, no obstante, ha declarado que el incumplimiento de la obligación general de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, es distinto del incumplimiento de las obligaciones específicas en las que esta se manifiesta. Por lo tanto, únicamente podrá declararse el incumplimiento de la obligación general en tanto en cuanto se

<sup>59</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslonia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 119 y 124, y de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorelor din România» y otros (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393), apartado 176.

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 31 de octubre de 2019, Comisión/Reino Unido (C-391/17, EU:C:2019:919), y de 31 de octubre de 2019, Comisión/Países Bajos (C-395/17, EU:C:2019:918). En estos dos asuntos, no obstante, el Tribunal de Justicia consideró que la infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, se había producido por la negativa de los respectivos Estados miembros a compensar la pérdida de recursos propios tradicionales de la Unión, que había tenido lugar debido a las decisiones de los gobiernos de los países y territorios de ultramar de los que eran responsables los Estados miembros en cuestión. Otra situación en la que el Tribunal ha constatado una infracción aislada del artículo 4 TUE, apartado 3, se refiere a aquella en la que un Estado miembro no había transmitido la información pertinente a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo por incumplimiento. Véase, por ejemplo, las sentencias de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales) (C-22/20, EU:C:2021:669), apartado 149, y de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 598.

<sup>61</sup> Un ejemplo clásico es la sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595) (el asunto al que suele hacerse referencia como el de las «fresas españolas», en el que el Tribunal declaró que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las normas de libre circulación de la Unión, en relación con el actual artículo 4 TUE, apartado 3, y en el marco de la organización común de los mercados de productos agrarios, al no haber adoptado todas las medidas necesarias y proporcionadas para evitar que la libre circulación de frutas y hortalizas se viera obstaculizada por acciones de particulares).

refiera a una conducta distinta de la que constituye el incumplimiento de las referidas obligaciones específicas.<sup>62</sup> Si la infracción que se imputa del artículo 4 TUE, apartado 3, se refiere a la misma conducta que la supuesta infracción de las disposiciones más específicas del Derecho de la Unión, será suficiente la apreciación de dichas disposiciones específicas.<sup>63</sup>

82. En el presente asunto, la segunda imputación relativa a la supuesta infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con los artículos 1, apartado 1, y 4 del Reglamento n.º 1151/2012 se refiere, a mi parecer, esencialmente al mismo objeto y a la misma conducta que se alega en la primera respecto a la supuesta infracción de las obligaciones específicas del artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012. Se deriva de la misma diferencia de opinión en cuanto a la interpretación del ámbito de aplicación territorial del Reglamento n.º 1151/2012 y de la misma conducta de las autoridades danesas al no impedir o poner fin a la producción y comercialización de imitaciones de «Feta». En efecto, como señala el Reino de Dinamarca, las autoridades danesas permiten la producción y la comercialización de imitaciones de «Feta» debido a la interpretación que hace el Reino de Dinamarca de lo que constituye un uso ilícito en el sentido del artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 1151/2012. Por consiguiente, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el punto 81 de las presentes conclusiones, debe considerarse que no es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la segunda imputación.

83. Existe, a mi entender, una razón de peso que subyace a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual declarar el incumplimiento de una obligación específica del Derecho de la Unión no conlleva también la vulneración del principio de cooperación leal. Esta razón tiene su origen en la finalidad del procedimiento de infracción y de las vías judiciales de resolución de litigios en general. El procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE para acreditar el incumplimiento de un Estado miembro ofrece un medio para determinar las obligaciones de los Estados miembros en los casos en que existe una diferencia de interpretación de una misma norma jurídica. En tales situaciones de controversia sobre el significado de una norma jurídica, en las que la Comisión tiene una interpretación y el Estado miembro otra diferente, el procedimiento de infracción faculta al Tribunal de Justicia para resolver tal controversia interpretativa. Así lo reconoce la jurisprudencia.<sup>64</sup>

84. Coincido, por tanto, con los argumentos expuestos por el Reino de Dinamarca en el sentido de que no se puede considerar que un Estado miembro haya infringido el artículo 4 TUE, apartado 3, porque discrepe de la Comisión en lo que respecta a la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión, como ocurre en este caso. El hecho de que un Estado miembro interprete el Derecho de la Unión de forma diferente a la Comisión no supone en sí mismo una violación del principio de cooperación leal por parte de dicho Estado miembro.

85. Sería peligroso que así fuera, ya que esto podría impedir que los litigios relativos a la interpretación del Derecho de la Unión llegaran al Tribunal de Justicia. Las discrepancias sobre el significado de la ley forman parte de todo sistema jurídico. Los sistemas basados en el Estado de Derecho resuelven estas disputas facultando a los tribunales a indicar cuál es el significado de la ley. Declarar que los Estados miembros han incumplido la obligación de cooperación leal debido a la diferencia en la comprensión de la ley sería contrario a los esfuerzos por garantizar la

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683), apartado 69, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartado 121.

<sup>63</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda (C-459/03, EU:C:2006:345), apartados 168 a 182, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 122 a 129.

<sup>64</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de diciembre de 1971, Comisión/Francia (7/71, EU:C:1971:121), apartado 49, y de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania (C-525/12, EU:C:2014:2202), apartado 24.

resolución de tales desacuerdos en los procedimientos judiciales. El significado de la ley en las democracias liberales tiene que estar abierto a posibles objeciones y la parte cuya interpretación no sea apoyada por el tribunal no puede ser considerada desleal al sistema de la ley por el mero hecho de «equivocarse». Distinto sería que, después de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre lo que es la ley, un Estado miembro siguiera aplicándola de forma contraria a esa resolución.

86. A este respecto, cabe recordar que el litigio que se plantea en el presente asunto se deriva esencialmente de un desacuerdo entre la Comisión y el Reino de Dinamarca sobre la interpretación del artículo 13 del Reglamento n.º 1151/2012. Existe discrepancia sobre si dicho Reglamento puede interpretarse en el sentido de que es aplicable a los productos destinados a la exportación a terceros países. Al margen de este ámbito controvertido de la aplicación del Reglamento n.º 1151/2012, las autoridades danesas han indicado al Tribunal de Justicia (y esto no ha sido rebatido por la Comisión) que implementan medidas de ejecución apropiadas con respecto al mercado interior. Únicamente no implementan esas medidas en el caso de las exportaciones a terceros países (en la medida en que no exista un acuerdo internacional celebrado con la Unión) porque consideran que tales exportaciones no están cubiertas por las disposiciones del Reglamento n.º 1151/2012. En estas circunstancias, la interpretación alternativa de dicho Reglamento que plantea el Reino de Dinamarca no constituye, en sí misma, un comportamiento que suponga una vulneración del principio de cooperación leal previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3.

87. Cabría añadir que las circunstancias del presente asunto no son comparables con las que dieron lugar a la sentencia de 19 de febrero de 1991, Comisión/Bélgica,<sup>65</sup> a la que se refirió la Comisión. En aquel asunto, la denuncia consistía en la negativa del Estado miembro a facilitar información a la Comisión y el Estado miembro solo cumplió sus obligaciones bajo la amenaza directa de un recurso ante el Tribunal y luego actuó en contra de ellas en cuanto la amenaza pareció haberse disipado. La Comisión no ha demostrado que el Reino de Dinamarca haya incurrido en tales conductas u omisiones deliberadas en el presente asunto.

88. Por lo tanto, no puede estimarse la imputación según la cual el Reino de Dinamarca infringe el artículo 4 TUE, apartado 3, por no actuar en cumplimiento de los objetivos del Reglamento n.º 1151/2012, los cuales entiende de forma diferente.

## 2. La infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, aisladamente

89. La Comisión alega que el Reino de Dinamarca también ha infringido el artículo 4 TUE, apartado 3, al debilitar la posición de la Unión en las negociaciones internacionales referidas a la protección de los nombres registrados.

90. A este respecto, como señala la doctrina,<sup>66</sup> la obligación de cooperación leal tiene, en efecto, una importancia particular en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión.

91. Esto también se refleja en varias sentencias del Tribunal de Justicia resultantes de procedimientos de infracción.

<sup>65</sup> C-374/89, EU:C:1991:60, apartados 12 a 16.

<sup>66</sup> Véanse, por ejemplo, De Baere, G., y Roes, T.: «EU loyalty as good faith», *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 64, 2015, p. 829; Cremona, M. (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2018; Van Elsuwege, P.: «The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations», en Varju, M. (ed.): *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, Springer, Cham, 2019, p. 283; Eckes, C.: «Disciplining Member States: EU Loyalty in External Relations», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22, 2020, p. 85.

92. Por ejemplo, en la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia,<sup>67</sup> el Tribunal declaró que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, incluido el artículo 4 TUE, apartado 3, al presentar una propuesta a una organización internacional que ponía en marcha un procedimiento que podía dar lugar a la adopción de nuevas normas susceptibles de afectar a las disposiciones del Derecho de la Unión actuando así a título individual en un ámbito en el que la Unión goza de competencia exterior exclusiva.

93. En la sentencia de 20 de abril de 2010, Comisión/Suecia,<sup>68</sup> el Tribunal de Justicia consideró que el Reino de Suecia había infringido el artículo 4 TUE, apartado 3, al proponer unilateralmente que se añadiera una sustancia concreta en el anexo de un convenio internacional en un ámbito de competencia compartida. Al hacerlo, dicho Estado miembro se desvinculó de una estrategia común concertada en el seno del Consejo que tuvo consecuencias para la Unión.

94. Además, en la sentencia de 27 de marzo de 2019, Comisión/Alemania,<sup>69</sup> el Tribunal de Justicia consideró que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de una decisión de la Unión y del artículo 4 TUE, apartado 3, al haber votado en contra de la posición de la Unión establecida en dicha decisión y haberse opuesto públicamente a esa posición y a las modalidades de ejercicio del derecho de voto previstas en ella. En particular, el Tribunal de Justicia consideró que, con su comportamiento, dicho Estado miembro se distanció de la posición de la Unión establecida en dicha decisión, lo que podía debilitar el poder de negociación de la Unión en el marco del convenio internacional de que se trataba.

95. En el presente asunto, sin embargo, no se ha presentado al Tribunal de Justicia dato alguno que demuestre que el Reino de Dinamarca haya intentado socavar las negociaciones de la Unión sobre la protección de los nombres registrados en el ámbito internacional (multilateral o bilateral). El presente asunto no coincide con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia expuesta en los puntos 92 a 94 de las presentes conclusiones. En particular, no se ha demostrado que el Reino de Dinamarca haya emprendido ningún tipo de acción concreta en el ámbito internacional o en el contexto de las negociaciones internacionales en contra de una posición acordada por la Unión.

96. A la luz de las consideraciones anteriores, debe desestimarse la segunda imputación de la Comisión.

## VI. Costas

97. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, según su artículo 138, apartado 3, primera frase, el Tribunal de Justicia puede condenar a las partes a cargar con sus propias costas, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Por consiguiente, al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones de la Comisión y del Reino de Dinamarca, procede condenarlas a cargar con sus propias costas.

<sup>67</sup> C-45/07, EU:C:2009:81.

<sup>68</sup> C-246/07, EU:C:2010:203.

<sup>69</sup> C-620/16, EU:C:2019:256.

98. Además, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 140 del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que han intervenido como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, la República Helénica y la República de Chipre deben ser condenadas a cargar con sus propias costas.

## VII. Conclusión

99. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, al no haber impedido o puesto fin a la utilización por parte de los productores daneses de la denominación registrada «Feta» para un queso destinado a la exportación a terceros países.
- 2) Desestime el recurso en lo demás.
- 3) Condene a la Comisión Europea y al Reino de Dinamarca a cargar con sus respectivas costas.
- 4) Condene a la República Helénica y a la República de Chipre a cargar con sus respectivas costas.