



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de octubre de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Política comercial común — Acuerdos internacionales — 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 — Modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo euromediterráneo — Reglamento (UE) n.º 1169/2011 — Artículo 9 — Artículo 26, apartado 2 — Reglamento de Ejecución (UE) n.º 543/2011 — Artículo 3, apartados 1 y 2 — Artículo 5, apartados 1 y 2 — Artículo 8 — Artículo 15, apartados 1 y 4 — Anexo I — Anexo IV — Reglamento (UE) n.º 1308/2013 — Artículo 76 — Información alimentaria facilitada al consumidor — Mención obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos — Frutas y hortalizas recolectadas en el Sáhara Occidental — Solicitud dirigida a un Estado miembro para que prohíba unilateralmente las importaciones de esos productos en su territorio — Mención obligatoria del Sáhara Occidental como lugar de procedencia de los tomates y melones recolectados en ese territorio»

En el asunto C-399/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 9 de junio de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de junio de 2022, en el procedimiento entre

Confédération paysanne

y

Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, los Sres. A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan y Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin y N. Jääskinen (Ponente), la Sra. M. L. Arastey Sahún y el Sr. M. Gavalec, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

* Lengua de procedimiento: francés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de octubre de 2023;
consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Confédération paysanne, por el Sr. G. Devers, avocat;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. Bain, J.-L. Carré, B. Herbaut y T. Stéhelin y por la Sra. B. Travard, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. F. Naert y V. Piessevaux, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Bouquet y D. Calleja Crespo, la Sra. F. Clotuche-Duvieusart y el Sr. M. Konstantinidis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 24 de octubre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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 (DO 2011, L 304, p. 18), en particular sus artículos 9 y 26, 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 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 671; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 45), en particular su artículo 76, 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 (DO 2011, L 157, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 594/2013 de la Comisión, de 21 de junio de 2013 (DO 2013, L 170, p. 43) (en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución n.º 543/2011»), 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 (DO 2013, L 269, p. 1; en lo sucesivo, «código aduanero de la Unión»), y de 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), así como la validez de dicha Decisión a la luz de los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE y del artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, la Confédération paysanne, sindicato agrícola francés, y, por otro lado, el ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Ministro de Agricultura y Soberanía Alimentaria, Francia) y el ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministro de Economía, Finanzas y Soberanía Industrial y Digital, Francia), en relación con la legalidad de una decisión implícita de estos últimos de no acoger la solicitud de la Confédération paysanne de que se adoptase una orden que prohibiera la importación de tomates cereza y melones de la variedad *charentais* recolectados en el territorio del Sáhara Occidental (en lo sucesivo, «productos de que se trata en el litigio principal»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento de Ejecución n.º 543/2011

- 3 Los considerandos 4, 8, 12 y 16 del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 tienen el siguiente tenor:

«(4) El artículo 113, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 [del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO 2007, L 299, p. 1),] autoriza a la Comisión [Europea] a establecer normas de comercialización para las frutas y hortalizas y para las frutas y hortalizas transformadas, respectivamente. En virtud del artículo 113 *bis*, apartado 1, de dicho Reglamento, las frutas y hortalizas destinadas a ser vendidas frescas al consumidor solo podrán comercializarse si son de calidad sana, cabal y comercial y en ellas figura la indicación del país de origen. Para armonizar la aplicación de dicha disposición, procede especificar y establecer una norma general de comercialización para todas las frutas y hortalizas frescas.

[...]

(8) Las menciones particulares exigidas por las normas de comercialización deben aparecer de forma visible en el envase y/o en el etiquetado. Para evitar fraudes y situaciones que induzcan a error a los consumidores, la información exigida por las normas debe estar a disposición de estos antes de la compra, en especial, tratándose de la venta a distancia, en la que la experiencia ha revelado riesgos de fraude y de elusión de la protección a los consumidores proporcionada por las normas.

[...]

(12) Cada Estado miembro debe designar los organismos de control encargados de la ejecución de los controles de conformidad en cada fase de comercialización. Uno de estos organismos debe encargarse de los contactos y de la coordinación entre todos los organismos designados.

[...]

- (16) Las importaciones de frutas y hortalizas procedentes de terceros países deben ajustarse a las normas de comercialización o a normas equivalentes. Por consiguiente, es preciso efectuar controles de conformidad antes de la introducción de esas mercancías en el territorio aduanero de la Unión [Europea], salvo cuando se trate de pequeños lotes en los que los organismos de inspección estimen que el riesgo de no conformidad es escaso. En el caso de algunos terceros países que ofrecen garantías satisfactorias de conformidad, los controles previos a la exportación pueden ser realizados por los organismos de control de tales países. Cuando se aplique esta posibilidad, los Estados miembros deben comprobar periódicamente la eficacia y la calidad de los controles previos a la exportación efectuados por los organismos de control de los terceros países.»
- 4 Bajo el epígrafe «Normas de comercialización; tenedores», el artículo 3 del referido Reglamento de Ejecución establece:
- «(1) Los requisitos enumerados en el artículo 113 *bis*, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 serán la norma general de comercialización. En el anexo I, parte A, del presente Reglamento figuran los detalles de dicha norma.
- Las frutas y hortalizas no cubiertas por una norma de comercialización específica se ajustarán a la norma general de comercialización. [...]
2. Las normas de comercialización específicas a las que se hace referencia en el artículo 113, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 figuran en el anexo I, parte B, del presente Reglamento y atañen a los productos siguientes:
- [...]
- j) tomates.
- [...]»
- 5 El artículo 5 del citado Reglamento de Ejecución, titulado «Menciones particulares», dispone en sus apartados 1 y 2:
- «1. Las menciones particulares exigidas por el presente capítulo deberán indicarse de forma legible y clara en uno de los lados del envase, bien mediante impresión directa indeleble o por medio de una etiqueta incorporada al paquete o fijada sólidamente al mismo.
2. En el caso de las mercancías expedidas a granel y cargadas directamente en un medio de transporte, las menciones particulares a que se refiere el apartado 1 deberán figurar en un documento que acompañe a las mercancías o en una ficha situada visiblemente en el interior del medio de transporte.»
- 6 El título II del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 comprende un capítulo II, titulado «Controles de la conformidad con las normas de comercialización», que incluye el artículo 8 de dicho Reglamento de Ejecución, titulado «Ámbito de aplicación», el cual tiene el siguiente tenor:
- «El presente capítulo establece las normas de los controles de conformidad, es decir, los controles efectuados a las frutas y hortalizas en todas las fases de comercialización, para verificar que se ajustan a las normas de comercialización y a otras disposiciones del presente título y de los artículos 113 y 113 *bis* del Reglamento (CE) n.º 1234/2007.»

- 7 El artículo 15 del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011, titulado «Homologación de los controles de conformidad realizados por terceros países antes de la importación en la Unión», establece en sus apartados 1 y 4:

«1. A petición de un tercer país, la Comisión podrá homologar, por el procedimiento previsto en el artículo 195, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1234/2007, controles de conformidad con las normas de comercialización efectuados por ese tercer país antes de la importación en la Unión.

[...]

4. En el anexo IV figuran los terceros países cuyos controles de conformidad han sido homologados en virtud del presente artículo, así como los productos en cuestión.

[...]»

- 8 A tenor del artículo 17, apartado 3, párrafos primero y quinto, del referido Reglamento de Ejecución:

«Si la mercancía controlada resulta no conforme, el organismo de control levantará un acta de no conformidad y la entregará al agente económico o a su representante. Las mercancías de las que se levante un acta de no conformidad no podrán moverse sin la autorización del organismo de control que haya levantado el acta. Esta autorización podrá supeditarse a la observancia de las condiciones que fije el citado organismo de control.

[...]

Cuando no pueda subsanarse la falta de conformidad de la mercancía ni destinarse esta a la alimentación animal, a la transformación industrial o a cualquier otro uso de carácter no alimentario, el organismo de control podrá pedir a los agentes económicos, si resulta necesario, que tomen las medidas adecuadas para que no se comercialice.

Los agentes económicos facilitarán cuanta información consideren necesaria los Estados miembros para la aplicación de lo dispuesto en el presente apartado.»

- 9 El artículo 18, apartado 2, del mencionado Reglamento de Ejecución dispone:

«Un Estado miembro en cuyo territorio haya sido rechazado el despacho a libre práctica de un lote de mercancías procedente de un tercer país, a causa del incumplimiento de las normas de comercialización, lo notificará sin demora a la Comisión, a los Estados miembros que puedan verse afectados y al tercer país de que se trate si está en la lista de países del anexo IV.»

- 10 El anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011, relativo a las normas de comercialización a las que se hace referencia en el artículo 3 de dicho Reglamento de Ejecución, menciona, como norma de comercialización general, en el punto 4 de su parte A, el marcado de origen del producto y, más concretamente, el nombre completo del país de origen de los productos. La norma de comercialización para los tomates, que figura en la parte 10 de la parte B del anexo I del citado Reglamento de Ejecución establece que cada envase llevará, agrupadas en uno de sus lados y con caracteres legibles, indelebles y visibles desde el exterior, indicaciones relativas al país de origen y, con carácter facultativo, a la zona de producción.

- 11 Marruecos figura en el anexo IV del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 entre los terceros países cuyos controles de conformidad han sido homologados con arreglo al artículo 15 para las «frutas y hortalizas frescas».

Reglamento n.º 1169/2011

- 12 El artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 1169/2011 dispone:
- «El presente Reglamento será aplicable sin perjuicio de los requisitos de etiquetado previstos en las disposiciones de la Unión aplicables a alimentos concretos.»
- 13 El artículo 9 de este Reglamento, titulado «Lista de menciones obligatorias», establece en su apartado 1, letra i):
- «De conformidad con los artículos 10 a 35 y salvo las excepciones previstas en el presente capítulo, será obligatorio mencionar las siguientes indicaciones:

[...]

i) el país de origen o lugar de procedencia cuando así esté previsto en el artículo 26».

- 14 El artículo 26 del referido Reglamento, titulado «País de origen o lugar de procedencia», dispone en su apartado 2, letra a):

«La indicación del país de origen o el lugar de procedencia será obligatoria:

- a) cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento, en particular si la información que acompaña al alimento o la etiqueta en su conjunto pudieran insinuar que el alimento tiene un país de origen o un lugar de procedencia diferente».

Código aduanero de la Unión

- 15 El artículo 59 del código aduanero de la Unión establece:
- «Los artículos 60 y 61 contienen disposiciones para determinar el origen no preferencial de las mercancías a efectos de la aplicación de las medidas siguientes:

[...]

c) otras medidas de la Unión relacionadas con el origen de las mercancías.»

- 16 El artículo 60 del referido código, titulado «Adquisición del origen», tiene el siguiente tenor:

«1. Se considerará que las mercancías enteramente obtenidas en un solo país o territorio tienen su origen en este país o territorio.

2. Se considerará que las mercancías en cuya producción intervenga más de un país o territorio tienen su origen en aquel en el que se haya producido su última transformación o elaboración

sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a tal efecto, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante.»

- 17 El artículo 134 del mencionado código, titulado «Vigilancia aduanera», establece en su apartado 1:

«Las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Unión, a partir del momento de su introducción, se hallarán bajo vigilancia aduanera y podrán ser objeto de controles aduaneros. Cuando proceda, estarán sujetas a prohibiciones y restricciones que estén justificadas, entre otros motivos, por razones de moralidad, orden o seguridad públicos, protección de la salud y la vida de personas, animales o plantas, protección del medio ambiente, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional y protección de la propiedad industrial o comercial, incluidos los controles sobre precursores de drogas, mercancías que infrinjan determinados derechos de propiedad intelectual y dinero en metálico, así como a la aplicación de medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros y de medidas de política comercial.

Permanecerán bajo dicha vigilancia en tanto resulte necesario para determinar su estatuto aduanero y no serán retiradas de esta sin previa autorización de las autoridades aduaneras.

Sin perjuicio del artículo 254, las mercancías de la Unión no estarán bajo vigilancia aduanera una vez se haya determinado su estatuto aduanero.

Las mercancías no pertenecientes a la Unión estarán bajo vigilancia aduanera hasta que cambie su estatuto aduanero, o hasta que salgan del territorio aduanero de la Unión o sean destruidas.»

Reglamento n.º 1308/2013

- 18 El artículo 74 del Reglamento n.º 1308/2013, titulado «Principio general», dispone:

«Los productos para los que se hayan establecido normas de comercialización por sectores o productos de conformidad con lo dispuesto en la presente sección podrán comercializarse en la Unión únicamente si se ajustan a dichas normas.»

- 19 El artículo 75 del referido Reglamento establece:

«1. Se podrán aplicar normas de comercialización a uno o varios de los sectores y productos siguientes:

[...]

b) frutas y hortalizas;

[...]

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento [n.º 1169/2011], las normas de comercialización mencionadas en el apartado 1 podrán abarcar uno o más de los siguientes requisitos, que se establecerán por sectores o por productos y estarán basados en las características de cada sector, en la necesidad de regular la puesta en el mercado y en las condiciones que se definen en el apartado 5 del presente artículo:

[...]

j) el lugar de producción y/o el origen, con exclusión de la carne de aves de corral y las materias grasas;

[...]».

- 20 El artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, titulado «Exigencias adicionales para la comercialización de productos en el sector de frutas y hortalizas», dispone:

«1. Además de las normas aplicables de comercialización a que se refiere el artículo 75, cuando sea pertinente, los productos del sector de las frutas y hortalizas que se vayan a vender frescos al consumidor, solo podrán comercializarse si están en buen estado y poseen una calidad sana, cabal y comercial, y si se indica el país de origen.

2. Las normas de comercialización que contempla el apartado 1 y cualquier norma de comercialización aplicable al sector de las frutas y hortalizas establecida de conformidad con la presente subsección se aplicarán en todas las fases de comercialización, incluidas la importación y la exportación, y podrán incluir la calidad, la clasificación, el peso, el tamaño, el envase, el embalaje, el almacenamiento, el transporte, la presentación y la comercialización.

3. El tenedor de los productos del sector de las frutas y hortalizas respecto del cual se hayan adoptado normas de comercialización no podrá exponer esos productos, ponerlos a la venta, entregarlos ni comercializarlos de otra forma dentro de la Unión cuando no sean conformes a esas normas, y será responsable de garantizar esta conformidad.

[...]»

- 21 La parte III del referido Reglamento, titulada «Intercambios comerciales con terceros países», comprende el artículo 194, titulado «Medidas de salvaguardia», que establece:

«1. Con sujeción a lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo, la Comisión adoptará medidas de salvaguardia frente a las importaciones en la Unión con arreglo a los Reglamentos (CE) n.º 260/2009 del Consejo[, de 26 de febrero de 2009, sobre el régimen común aplicable a las importaciones (DO 2009, L 84, p. 1),] y (CE) n.º 625/2009 del Consejo[, de 7 julio de 2009, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de determinados terceros países (DO 2009, L 185, p. 1)].

2. Salvo disposición en contrario establecida en cualquier otro acto del Parlamento Europeo y del Consejo [de la Unión Europea] o en cualquier otro acto del Consejo, la Comisión adoptará medidas de salvaguardia, con arreglo al apartado 3 del presente artículo, frente a las importaciones en la Unión previstas en los acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el [Tratado FUE].

3. La Comisión podrá [...] adoptar actos de ejecución para establecer las medidas contempladas en los apartados 1 y 2 del presente artículo a instancias de algún Estado miembro o por propia iniciativa. [...]

Cuando la Comisión reciba una solicitud de un Estado miembro, adoptará una decisión al respecto, mediante actos de ejecución, en el plazo de cinco días hábiles desde la recepción de aquella. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 229, apartado 2.

Por razones imperativas de urgencia debidamente justificadas, la Comisión adoptará actos de ejecución inmediatamente aplicables de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 229, apartado 3.

Se comunicarán a los Estados miembros las medidas adoptadas, que surtirán efecto de inmediato.

4. La Comisión podrá adoptar actos de ejecución para derogar o modificar medidas de salvaguardia de la Unión adoptadas en virtud del apartado 3 del presente artículo. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 229, apartado 2.

Por razones imperativas de urgencia debidamente justificadas, la Comisión adoptará actos de ejecución inmediatamente aplicables de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 229, apartado 3.»

Reglamento (UE) 2015/478

- 22 El artículo 1 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 salvaguardias»), dispone:

«1. El presente Reglamento se aplicará a las importaciones de los productos originarios de terceros países con exclusión de:

- a) los productos textiles sometidos a normas específicas de importación con arreglo al Reglamento (CE) n.º 517/94 [del Consejo, de 7 de marzo de 1994, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de productos textiles de determinados países terceros que no estén cubiertos por acuerdos bilaterales, protocolos, otros acuerdos o por otros regímenes específicos comunitarios de importación (DO 1994, L 67, p. 1)];
- b) los productos originarios de determinados terceros países enumerados en el Reglamento [n.º 625/2009].

2. La importación en la Unión de los productos mencionados en el apartado 1 será libre y no estará sujeta por lo tanto a ninguna restricción cuantitativa, sin perjuicio de las medidas que pudieran tomarse en virtud de lo dispuesto en el capítulo V.»

- 23 El artículo 15 del Reglamento de base sobre las salvaguardias establece:

«1. Cuando las importaciones en la Unión de un producto aumenten en tal forma o en tales condiciones que provoquen o amenacen con provocar un perjuicio grave a los productores de la Unión, la Comisión, con objeto de salvaguardar los intereses de la Unión, podrá, a instancias de un Estado miembro o por iniciativa propia:

- a) limitar el período de validez de los documentos de vigilancia, definidos en el artículo 11, que deban ser emitidos después de la entrada en vigor de esta medida;

- b) modificar el régimen de importación del producto en cuestión, supeditando su despacho a libre práctica a la presentación de una autorización de importación que deberá ser concedida según las modalidades y dentro de los límites que la Comisión determine.

Las medidas mencionadas en las letras a) y b) serán inmediatamente aplicables.

2. Respecto de los miembros de la [Organización Mundial del Comercio (OMC)], las medidas contempladas en el apartado 1 se adoptarán tan solo cuando concurren las dos condiciones indicadas en el párrafo primero de dicho apartado.

[...]

5. Las medidas mencionadas en el presente artículo se aplicarán a cualquier producto que se despache a libre práctica tras la entrada en vigor de dichas medidas. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17, podrán limitarse a una o más regiones de la Unión.

No obstante, dichas medidas no impedirán el despacho a libre práctica de los productos que estén de camino hacia la Unión, siempre que no sea posible cambiar su lugar de destino y que aquellos cuyo despacho a libre práctica esté supeditado a la presentación de un documento de vigilancia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 10 y 11, vayan efectivamente acompañados de dicho documento.

6. Cuando un Estado miembro solicite su intervención, la Comisión, de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 3, apartado 3, o, en casos de urgencia, de conformidad con el artículo 3, apartado 4, se pronunciará en un plazo máximo de cinco días hábiles a partir de la fecha de recepción de la solicitud.»

24 El artículo 24, apartado 2, letra a), del mismo Reglamento establece:

«Sin perjuicio de otras disposiciones de la Unión, el presente Reglamento no será obstáculo para la adopción o aplicación por los Estados miembros de:

- a) prohibiciones; restricciones cuantitativas o medidas de vigilancia justificadas por razones de moralidad pública, de orden público, de seguridad pública, de protección de la salud y la vida de personas y animales o de preservación de los vegetales, de protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico, o de protección de la propiedad industrial y comercial».

Decisión 2019/217

25 El artículo 1 de la Decisión 2019/217 dispone que se aprueba, en nombre de la Unión, el 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»).

26 El Acuerdo en forma de Canje de Notas tiene el siguiente tenor:

«La [Unión] y el Reino de Marruecos acuerdan incluir la declaración común que figura a continuación en el [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, que se firmó en Bruselas el 26 de febrero de 1996 (DO 2000, L 70, p. 2; en lo sucesivo, “Acuerdo de Asociación”),] tras el protocolo n.º 4.

“Declaración común relativa a la aplicación de los protocolos n.º 1 y n.º 4 del [Acuerdo de Asociación]

1. Los productos originarios del Sáhara Occidental sometidos al control de las autoridades aduaneras del Reino de Marruecos se beneficiarán de las mismas preferencias comerciales que las concedidas por la [Unión] a los productos cubiertos por el Acuerdo de Asociación.

2. El protocolo n.º 4 se aplicará *mutatis mutandis* a efectos de la definición del carácter originario de los productos mencionados en el apartado 1, incluido en lo relativo a las pruebas de origen.

3. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros de la [Unión] y del Reino de Marruecos estarán encargadas de garantizar la aplicación del protocolo n.º 4 a dichos productos.”»

Derecho francés

27 A tenor del artículo 23 *bis* del código aduanero francés:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos internacionales, la importación de alimentos, materiales y productos de cualquier naturaleza y origen que no cumplan las obligaciones legales o reglamentarias aplicables a la comercialización o venta de alimentos, materiales y productos nacionales similares podrá prohibirse o regularse por orden adoptada conjuntamente por el ministro de Economía y Finanzas, el ministro responsable de la materia y el ministro de agricultura encargado de la lucha contra el fraude.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

28 El 2 de octubre de 2020, la Confédération paysanne interpuso ante el Conseil d’État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), que es el órgano jurisdiccional remitente, un recurso por el que solicita, por una parte, la anulación de la decisión implícita del Ministro de Agricultura y Soberanía Alimentaria y del Ministro de Economía, Finanzas y Soberanía Industrial y Digital de denegar su petición de que se adoptase una orden que prohibiera la importación de los productos de que se trata en el litigio principal en aplicación del artículo 23 *bis* del código aduanero francés y, por otra parte, que conminase a esos ministros a adoptar la referida orden. Alega, en esencia, que el territorio del Sáhara Occidental no forma parte del territorio del Reino de Marruecos y que, por consiguiente, el etiquetado que indica que los productos de que se trata en el litigio principal son originarios de Marruecos infringe las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la información facilitada al consumidor sobre el origen de las frutas y hortalizas comercializadas.

- 29 El órgano jurisdiccional remitente recuerda, en primer lugar, que de la normativa pertinente del Derecho de la Unión se desprende que el requisito de mencionar el país o el territorio de origen de un producto debe, en principio, cumplirse desde la fase de importación de dicho producto. Observa, asimismo, que esa normativa no confiere expresamente competencia a los Estados miembros para adoptar medidas por las que se prohíba la importación de productos que no satisfagan ese requisito. No obstante, considera que esa medida podría estar justificada, en particular, en el supuesto de que el incumplimiento de la referida normativa sea «generalizado», haciendo difícil la realización de controles una vez que los productos de que se trate estén diseminados por el territorio de la Unión.
- 30 En consecuencia, ese órgano jurisdiccional se pregunta acerca de la posibilidad de interpretar la mencionada normativa en el sentido de que autoriza a un Estado miembro a adoptar una medida nacional de prohibición de las importaciones, procedentes de un país tercero, de productos cuyo etiquetado no indique correctamente el país o el territorio del que proceden cuando esa práctica tenga un carácter generalizado que dificulte el control de esos productos una vez que se encuentran en el territorio de la Unión.
- 31 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, en las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), el Tribunal de Justicia declaró que del principio de autodeterminación y del principio del efecto relativo de los tratados se desprendía que no podía considerarse que el territorio del Sáhara Occidental formase parte del territorio del Reino de Marruecos, en el sentido del Acuerdo de Asociación y de los acuerdos supeditados a este. No obstante, observa que, con posterioridad a esas sentencias, el Reino de Marruecos y la Unión celebraron el Acuerdo en forma de Canje de Notas, que fue aprobado mediante la Decisión 2019/217. Este Acuerdo extiende a los productos originarios del Sáhara Occidental las preferencias arancelarias concedidas a los productos de origen marroquí exportados a la Unión.
- 32 Ese órgano jurisdiccional añade que, aunque la Decisión 2019/217 fue anulada por la sentencia del Tribunal General de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), sus efectos, sin embargo, se mantuvieron hasta que se dictase la sentencia del Tribunal de Justicia que resolviese el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la citada sentencia. Por consiguiente, señala que, en el supuesto de que un Estado miembro pudiese estar autorizado a adoptar una medida nacional por la que se prohíban las importaciones de productos cuyo etiquetado no indique correctamente el país o el territorio del que provienen, se plantearía la cuestión de si, por una parte, el Acuerdo en forma de Canje de Notas debe interpretarse en el sentido de que los productos de que se trata en el litigio principal tienen al Reino de Marruecos como país de origen y, por otra parte, las autoridades marroquíes son competentes para expedir los certificados de conformidad previstos por el Reglamento de Ejecución n.º 543/2011.
- 33 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que, en caso de respuesta afirmativa a esa cuestión, sería preciso preguntarse también acerca de si la Decisión 2019/217 se atiene a los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE y al principio consuetudinario de autodeterminación recordado, en particular, en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.
- 34 Finalmente, en cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, habida cuenta de las apreciaciones relativas a la situación del territorio del Sáhara Occidental que figuran en las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), y

de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), la normativa pertinente del Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, tanto en la fase de importación de los productos de que se trata en el litigio principal como en la de su venta al consumidor, el etiquetado de dichos productos puede mencionar el Reino de Marruecos como país de origen o si debe únicamente mencionar el territorio del Sáhara Occidental.

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

- «1) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011, del Reglamento n.º 1308/2013, del Reglamento [de Ejecución] n.º 543/2011 y del [código aduanero de la Unión] 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 [2019/217], en el sentido de que, a efectos de la aplicación de los artículos 9 y 26 del Reglamento [n.º 1169/2011] y del artículo 76 del Reglamento [n.º 1308/2013], por un lado, las frutas y hortalizas recolectadas en el territorio del Sáhara 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 [de Ejecución] 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 [2019/217] 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 [n.º 1169/2011] y el artículo 76 del Reglamento [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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 36 La Decisión 2019/217 fue anulada por la sentencia del Tribunal General de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639).
- 37 Mediante la sentencia dictada hoy, Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P), el Tribunal de Justicia ha desestimado los recursos de casación interpuestos contra la sentencia antes referida del Tribunal General.

- 38 Tal como se desprende de la sentencia dictada hoy, Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P), los efectos de la mencionada Decisión se mantienen hasta el 4 de octubre de 2025. De ello se deriva que los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo de Asociación, tal como fueron modificados por el Acuerdo en forma de Canje de Notas, pueden continuar regulando hasta esa fecha las importaciones en la Unión de los productos de que se trata en el litigio principal.
- 39 Por tanto, las importaciones de dichos productos no se han visto y continúan sin verse afectadas, en este momento, por la declaración de invalidez de la Decisión 2019/217. En consecuencia, sigue siendo necesario determinar, para responder a las cuestiones prejudiciales primera y cuarta, qué indicación de origen deben llevar esos productos y qué tipo de medida de salvaguardia puede adoptar un Estado miembro si se demuestra que los referidos productos llevan sistemáticamente una indicación de origen errónea.

Primera cuestión prejudicial

- 40 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. Además, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión prejudicial. En efecto, el hecho de que un órgano jurisdiccional nacional, en el plano formal, haya formulado una cuestión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia proporcione a ese órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación que puedan permitirle resolver el asunto del que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio [sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, apartado 34 y jurisprudencia citada].
- 41 En el caso de autos, de las explicaciones dadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la Confédération paysanne solicitó, en esencia, al Ministro de Agricultura y Soberanía Alimentaria y al Ministro de Economía, Finanzas y Soberanía Industrial y Digital que adoptasen una orden que prohibiese la importación, desde el territorio del Sáhara Occidental, de los productos de que se trata en el litigio principal porque la indicación del país de origen que figuraba en el etiquetado de los referidos productos era errónea. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el Derecho de la Unión y, más concretamente, el Reglamento n.º 1169/2011, el Reglamento n.º 1308/2013, el Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 y el código aduanero de la Unión autorizan la adopción de tal medida por parte de un Estado miembro.
- 42 Como ha señalado la Abogada General en el punto 21 de sus conclusiones, la importación de mercancías en la Unión está comprendida en el ámbito de las relaciones comerciales que esta mantiene con los países terceros o las organizaciones internacionales, las cuales están reguladas por la política comercial común, de conformidad con el apartado 1 del artículo 207 TFUE.

- 43 En efecto, de esta disposición, y en particular de la segunda frase del referido apartado 1, según la cual la política comercial común se inscribe en el marco de la «acción exterior de la Unión», resulta que la mencionada política se refiere al comercio con los Estados terceros (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, *Daiichi Sankyo y Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520, apartado 50, y de 22 de octubre de 2013, *Comisión/Consejo*, C-137/12, EU:C:2013:675, apartado 56).
- 44 Pues bien, dado que la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la importación de los productos de que se trata en el litigio principal en un Estado miembro y no a las condiciones de su venta, dicha cuestión debe examinarse a la luz de los actos del Derecho de la Unión que regulan la política comercial común o de disposiciones relativas a los instrumentos de política comercial que se encuentran en otros actos del Derecho de la Unión.
- 45 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante la referida cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 207 TFUE, el Reglamento de base sobre las salvaguardias y el Reglamento n.º 1308/2013 deben interpretarse en el sentido de que permiten a un Estado miembro adoptar unilateralmente una medida que prohíba la importación de productos agrícolas cuyo etiquetado sistemáticamente no se atiene a la normativa de la Unión relativa a la indicación del país o del territorio de origen.
- 46 A este respecto, es preciso recordar, por una parte, que el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), atribuye a la Unión una competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial común. Con arreglo al artículo 207 TFUE, apartado 1, esta política se basará en principios uniformes y se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.
- 47 Por otra parte, en virtud del artículo 2 TFUE, apartado 1, cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, pudiendo los Estados miembros legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en esos ámbitos únicamente si son facultados por la Unión o para aplicar los actos de la Unión.
- 48 De ello se deriva que los Estados miembros no pueden adoptar unilateralmente una medida que prohíba la importación de una categoría de productos procedentes de un territorio o de un país tercero, estando, además, la referida importación admitida y regulada por un acuerdo comercial celebrado por la Unión, a no ser que sean expresamente facultados para hacerlo por el Derecho de la Unión.
- 49 A este respecto, procede señalar que el artículo 1 del Reglamento de base sobre las salvaguardias establece, en esencia, que, con exclusión de los productos textiles y de los productos procedentes de determinados terceros países, entre los que no se encuentran ni el Reino de Marruecos ni el Sáhara Occidental, la importación en la Unión de los productos originarios de terceros países será libre y no estará sujeta por lo tanto a ninguna restricción cuantitativa, añadiendo, no obstante, que ello será sin perjuicio de las medidas de salvaguardia que pudieran tomarse en virtud de lo dispuesto en el capítulo V. Del artículo 15, apartado 1, del mencionado Reglamento se desprende que, en caso de riesgo de perjuicio grave para los productores de la Unión, la Comisión adoptará medidas de salvaguardia a instancias de un Estado miembro o por iniciativa propia.

- 50 Además, el artículo 194 del Reglamento n.º 1308/2013, que se encuentra en la parte III de dicho Reglamento dedicada a los intercambios comerciales con terceros países, establece un régimen de salvaguardia análogo al que se deriva del artículo 15 del Reglamento de base sobre las salvaguardias, en la medida en que está también basado en medidas adoptadas por la Comisión con respecto a las importaciones en la Unión de productos comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1308/2013.
- 51 Por consiguiente, las disposiciones relativas a las medidas de salvaguardia que pueden adoptarse de conformidad con los dos Reglamentos mencionados en los apartados 49 y 50 de la presente sentencia no permiten a un Estado miembro adoptar unilateralmente una medida que prohíba determinadas importaciones de productos en la Unión.
- 52 Es cierto que el artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento de base sobre las salvaguardias establece que dicho 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, de seguridad pública, de protección de la salud y la vida de personas y animales o de preservación de los vegetales, de protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico, o de protección de la propiedad industrial y comercial». Como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 40 de sus conclusiones, esta disposición permite, por razones comparables a las contempladas en el artículo 36 TFUE por lo que respecta al aspecto interno del mercado único (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 30 de mayo de 2002, *Expo Casa Manta*, C-296/00, EU:C:2002:316, apartado 34), una injerencia en la libertad de importaciones en la Unión prevista en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento de base sobre las salvaguardias.
- 53 Sin embargo, como se desprende del propio tenor del artículo 24, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento, esta disposición se entiende sin perjuicio de otras disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión. En un supuesto como el del litigio principal, que atañe a la importación de productos agrícolas, esas otras disposiciones pertinentes comprenden, en particular, el artículo 194 del Reglamento n.º 1308/2013, que, como se ha señalado en el apartado 50 de la presente sentencia, reserva a la Comisión la competencia para adoptar medidas de salvaguardia frente a las importaciones en la Unión de productos comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1308/2013. El artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento de base sobre las salvaguardias no puede, por consiguiente, entenderse en el sentido de que faculta a los Estados miembros para adoptar, unilateralmente, medidas de salvaguardia frente a la importación de productos agrícolas.
- 54 Por lo demás, la medida general de prohibición de la importación de los productos de que se trata en el litigio principal cuya adopción por la República Francesa reclama, en este caso, la Confédération paysanne tiene por objeto, según esta última, garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la información facilitada al consumidor sobre el origen de las frutas y hortalizas comercializadas. Sin embargo, en el supuesto de un incumplimiento generalizado de las referidas disposiciones por parte de los exportadores, correspondería, en su caso, a la Comisión intervenir en el marco establecido por los mecanismos de cooperación previstos en el Acuerdo de Asociación, y no al Estado miembro.
- 55 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 207 TFUE, el Reglamento de base sobre las salvaguardias y el Reglamento n.º 1308/2013 deben interpretarse en el sentido de que no permiten a un Estado

miembro adoptar unilateralmente una medida que prohíba la importación de productos agrícolas cuyo etiquetado sistemáticamente no se atiene a la normativa de la Unión relativa a la indicación del país o del territorio de origen.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 56 De la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente solo plantea las cuestiones prejudiciales segunda y tercera para el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que debe responder de forma afirmativa a la primera cuestión prejudicial.
- 57 Pues bien, como se ha concluido en el apartado 55 de la presente sentencia, esa primera cuestión ha de responderse de forma negativa.
- 58 Por consiguiente, no procede responder ni a la segunda ni a la tercera de las cuestiones prejudiciales.

Cuarta cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 59 El Gobierno francés y la Comisión consideran, en esencia, que, si de la respuesta a la primera cuestión prejudicial se derivase que la adopción de una medida como la solicitada por la parte demandante en el litigio principal no puede ser compatible con el Derecho de la Unión, la cuestión de si los productos de que se trata en el litigio principal efectivamente cumplen la normativa de la Unión en materia de indicación de la procedencia de los productos alimenticios no sería pertinente para dirimir el litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente.
- 60 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse [sentencia de 21 de marzo de 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilidad de los fabricantes de vehículos equipados con dispositivos de desactivación), C-100/21, EU:C:2023:229, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 61 De ello se sigue que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. 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 solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni 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 y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado [sentencia de 21 de marzo de 2023, Mercedes-Benz Group (Responsabilidad de los fabricantes de vehículos equipados con dispositivos de desactivación), C-100/21, EU:C:2023:229, apartado 53 y jurisprudencia citada].

- 62 En el caso de autos, si bien la primera cuestión prejudicial solo se refiere a la importación de los productos de que se trata en el litigio principal, la cuarta cuestión prejudicial tiene, en cambio, por objeto tanto la fase de importación de los citados productos como la de su venta a los consumidores. En sus observaciones escritas, la Confédération paysanne hace, asimismo, referencia, en numerosas ocasiones, a la necesidad de que se mencione correctamente el origen de los productos de que se trata en el litigio principal a efectos de su comercialización.
- 63 Así pues, el órgano jurisdiccional remitente indica que la respuesta a los motivos invocados en el recurso del litigio principal implica determinar si, tanto en la fase de importación de los productos de que se trata en el litigio principal como en la de su comercialización, el envase de los antedichos productos debe mencionar el territorio del Sáhara Occidental, y no el del Reino de Marruecos, como país de origen.
- 64 De lo anterior resulta que la cuarta cuestión prejudicial se refiere a la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión que guardan relación con el objeto del litigio principal. En este contexto, debe considerarse que dicha cuestión prejudicial es pertinente, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 60 de la presente sentencia.
- 65 De ello se desprende que la cuarta cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 66 De la jurisprudencia recordada en el apartado 40 de la presente sentencia se desprende, en esencia, que, para proporcionar una respuesta útil que permita al órgano jurisdiccional remitente dirimir el litigio del que conoce, corresponde al Tribunal de Justicia, cuando sea necesario, reformular las cuestiones que se le han planteado y, en su caso, tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión prejudicial.
- 67 En el caso de autos, la cuarta cuestión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 9 y 26 del Reglamento n.º 1169/2011 y del artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, que establecen, en particular, obligaciones relativas a la indicación de la procedencia de los productos alimenticios de que se trata.
- 68 A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que los productos de que se trata en el litigio principal son hortalizas y frutas. Pues bien, se deriva, por una parte, del artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 1169/2011, que dicho Reglamento será aplicable sin perjuicio de los requisitos de etiquetado previstos en las disposiciones de la Unión aplicables a alimentos concretos, lo que, en esencia, confirma el artículo 26, apartado 1, del citado Reglamento. Por otra parte, el artículo 75, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1308/2013, en relación con el artículo 75, apartado 3, letra j), de dicho artículo, indica que las normas de comercialización de las frutas y hortalizas pueden tener por objeto su lugar de origen, mientras que el artículo 76 del mismo Reglamento precisa que las frutas y las hortalizas frescas destinadas al consumidor final solo podrán comercializarse si se indica el país de origen, aplicándose esas normas a todas las fases de comercialización, incluidas la importación y la exportación.
- 69 Paralelamente, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 establece las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1234/2007, que fue derogado por el Reglamento n.º 1308/2013. Según el considerando 4 de dicho Reglamento de Ejecución, las frutas y hortalizas destinadas a ser vendidas frescas al consumidor solo podrán comercializarse si en ellas figura la indicación del país de origen. Más concretamente, los melones de la variedad *charentais* están

sujetos a las normas de comercialización generales previstas en el anexo I, parte A, del referido Reglamento de ejecución, mientras que los tomates cereza están sujetos a las normas de comercialización específicas previstas en el anexo I, parte B, parte 10, del mismo Reglamento de Ejecución, comprendiendo, por otra parte, esos dos tipos de normas de comercialización requisitos relativos a la indicación de la procedencia de los productos a los que se refieren. Así pues, de lo anterior se deriva que, dado que el Reglamento n.º 1308/2013 y el Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 prevén requisitos específicos en materia de indicación de la procedencia de los productos de que se trata en el litigio principal, el Reglamento n.º 1169/2011 no es pertinente para responder a la cuarta cuestión prejudicial.

- 70 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, en relación con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011, debe interpretarse en el sentido de que, en las fases de importación y de venta al consumidor, el etiquetado de los productos de que se trata en el litigio principal debe indicar el Sáhara Occidental, sin poder mencionar el Reino de Marruecos como su país de origen.
- 71 En primer lugar, tal como se desprende de los apartados 68 y 69 de la presente sentencia, las normas de comercialización pertinentes para los productos de que se trata en el litigio principal establecen que, en todas las fases de comercialización, incluidas la importación y la exportación, la mención de su país de origen es obligatoria.
- 72 El considerando 8 del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011, a la luz del cual deben interpretarse los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento de Ejecución, dispone, en esencia, que las menciones particulares exigidas por las normas de comercialización deben aparecer de forma visible en el envase y/o en el etiquetado de los productos de que se trate, entre otras cosas, para evitar que induzcan a error a los consumidores.
- 73 De lo anterior se deriva que la indicación del país de origen que necesariamente debe figurar en productos como los productos de que se trata en el litigio principal no puede ser engañosa (véase, por analogía, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Organisation juive européenne y Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, apartado 25).
- 74 En segundo lugar, ha de observarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, por lo que atañe al Reglamento n.º 1308/2013, que el concepto de «país de origen» al que se refiere el artículo 76 de dicho Reglamento debe también definirse por remisión al código aduanero de la Unión (véase, en este sentido, 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).
- 75 En efecto, de conformidad con el artículo 59, letra c), de dicho código, las disposiciones previstas en los apartados 60 y 61 del referido código que tienen por objeto la determinación del origen no preferencial de las mercancías son aplicables a otras medidas de la Unión relativas al origen de las mercancías, como el artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013 y el artículo 3, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011.
- 76 De ello se deriva que el concepto de «país de origen» que se recoge tanto en el punto 4 de la parte A del anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011, en relación, en particular, con los melones de la variedad *charentais*, como en la sección VI de la parte 10 de la parte B del mismo anexo, en relación, en particular, con los tomates cereza, debe definirse por remisión al código

aduanero de la Unión (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).

- 77 A este respecto, a tenor del artículo 60 del código aduanero de la Unión, se considerará que tienen su origen en un «país» o un «territorio» determinado las mercancías que hayan sido enteramente obtenidas en ese país o territorio o cuya última transformación o elaboración sustancial se haya producido en dicho país o territorio.
- 78 Por consiguiente, el país de origen de los productos de que se trata en el litigio principal es el país o el territorio en el que han sido recolectados.
- 79 Por lo que respecta, para empezar, a la palabra «país», procede señalar, por un lado, que el Tratado UE y el Tratado FUE la emplean en numerosas ocasiones como sinónimo del vocablo «Estado». Por consiguiente, para garantizar una interpretación coherente del Derecho de la Unión, debe atribuirse a esa palabra el mismo significado en el código aduanero de la Unión, en el Reglamento n.º 1308/2013 y en el Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 (véase, por analogía, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, *Organisation juive européenne y Vignoble Psagot*, C-363/18, EU:C:2019:954, apartado 28).
- 80 Por lo que atañe, a continuación, al concepto de «Estado», debe entenderse que designa una entidad soberana que ejerce, en el interior de sus fronteras geográficas, la plenitud de las competencias reconocidas por el Derecho internacional (sentencia de 12 de noviembre de 2019, *Organisation juive européenne y Vignoble Psagot*, C-363/18, EU:C:2019:954, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 81 Por lo que respecta, finalmente, a la palabra «territorio», de la propia formulación alternativa del artículo 60 del código aduanero de la Unión se desprende que esta palabra se refiere a entidades distintas de los «países» y, por ende, de los «Estados» (sentencia de 12 de noviembre de 2019, *Organisation juive européenne y Vignoble Psagot*, C-363/18, EU:C:2019:954, apartado 30).
- 82 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que tales entidades incluyen, en particular, 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 62 a 64, y de 12 de noviembre de 2019, *Organisation juive européenne y Vignoble Psagot*, C-363/18, EU:C:2019:954, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 83 De lo anterior resulta que, habida cuenta del artículo 60 del código aduanero de la Unión, la obligación de mencionar el país de origen de los productos de que se trata en el litigio principal que se deriva, por un lado, de las normas de comercialización generales previstas en la parte A del anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 y de las normas de comercialización específicas que se encuentran en la parte 10 de la parte B de dicho anexo, y, por otro lado, del artículo 76, apartado 1, del Reglamento n.º 1308/2013, es aplicable no solo a los productos que son originarios de «países», como se entienden en los apartados 79 y 80 de la presente sentencia, sino también a los que son originarios de «territorios», como los contemplados en los apartados 81 y 82 de esta sentencia.

- 84 En tercer lugar, en el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que los productos de que se trata en el litigio principal fueron recolectados en el territorio del Sáhara Occidental.
- 85 Pues bien, el territorio del Sáhara Occidental es un territorio distinto del del Reino de Marruecos (sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 92, y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartado 62).
- 86 Por otra parte, el anexo 1 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), aplicable al ámbito de la legislación aduanera de la Unión, prevé códigos y textos distintos para el Sáhara Occidental y para el Reino de Marruecos.
- 87 En estas circunstancias, debe considerarse que el territorio del Sáhara Occidental es un territorio aduanero, en el sentido del artículo 60 del código aduanero de la Unión y, por consiguiente, del Reglamento n.º 1308/2013 y del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011. Por tanto, la indicación del país de origen que debe figurar en los productos de que se trata en el litigio principal solo puede designar al Sáhara Occidental como tal, dado que los referidos productos se recolectan en ese territorio.
- 88 Cualquier otra indicación sería engañosa en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 73 de la presente sentencia. En efecto, podría inducir a error al consumidor por lo que respecta al verdadero origen de los productos de que se trata en el litigio principal, haciéndole pensar que estos proceden de un lugar distinto del territorio en el que se recolectaron (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Organisation juive européenne y Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, apartado 51).
- 89 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, en relación con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 543/2011, debe interpretarse en el sentido de que, en las fases de importación y de venta al consumidor, el etiquetado de los productos de que se trata en el litigio principal debe indicar únicamente el Sáhara Occidental como su país de origen.

Costas

- 90 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) El artículo 207 TFUE, el Reglamento (UE) 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones, y 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 del Consejo,

deben interpretarse en el sentido de que

no permiten a un Estado miembro adoptar unilateralmente una medida que prohíba la importación de productos agrícolas cuyo etiquetado sistemáticamente no se atiene a la normativa de la Unión relativa a la indicación del país o del territorio de origen.

- 2) El artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, en relación con el artículo 3, 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, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 594/2013 de la Comisión, de 21 de junio de 2013,

debe interpretarse en el sentido de que,

en las fases de importación y de venta al consumidor, el etiquetado de los melones de la variedad *charentais* y de los tomates cereza recolectados en el territorio del Sáhara Occidental debe indicar únicamente el Sáhara Occidental como su país de origen.

Firmas