



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 13 de junio de 2019¹

Asunto C-363/18

**Organisation juive européenne,
Vignoble Psagot Ltd
contra
Ministre de l'Économie et des Finances**

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

«Petición de decisión prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Etiquetado y presentación de productos alimenticios — Reglamento (UE) n.º 1169/2011 — Indicación obligatoria del origen de los productos — Omisión que puede inducir a error a los consumidores — Productos procedentes de territorios ocupados por Israel desde 1967»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial se refiere a 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.²
2. La remisión se ha formulado en un procedimiento entre una asociación conocida como Organisation juive européenne y la sociedad vitivinícola Psagot Ltd (en lo sucesivo, «Psagot»), por un lado, y el Ministro de l'Économie et des Finances (Ministro de Economía y Hacienda, Francia), por otro, en relación con un dictamen mediante el cual este último exigió que en los productos alimenticios procedentes de los territorios ocupados por Israel desde 1967 y, en su caso, de los asentamientos situados en dichos territorios, se incluyese la mención del territorio correspondiente junto con la mención «asentamiento israelí».
3. Con esta remisión se da ocasión al Tribunal de Justicia de aclarar el alcance de la obligación de indicar el país de origen o el lugar de procedencia de los productos alimenticios cuando la omisión de tal información pueda inducir a error a los consumidores.

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2011, L 304, p. 18. Este Reglamento modifica los Reglamentos (CE) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y deroga 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.

II. Breve exposición de los antecedentes históricos

4. A consecuencia de una breve campaña militar en junio de 1967, Israel ocupó ciertos territorios que habían formado parte o habían estado bajo control de otros tres Estados: Egipto, Siria y Jordania. En el caso de Egipto, se trataba de la península del Sinaí y de la Franja de Gaza (Egipto había administrado la Franja de Gaza entre 1948 y 1967, aunque no formaba parte de su territorio propiamente dicho). Los Altos del Golán pertenecían a Siria, y Cisjordania y Jerusalén Este habían estado bajo la administración de Jordania entre 1948 y 1967.

5. En el caso del Sinaí, este territorio fue devuelto a Egipto conforme al Tratado de Paz de 1979 entre Egipto e Israel. Este último país evacuó también la Franja de Gaza en 2005, aunque controla el acceso al territorio por tierra, mar y aire. Actualmente, la Franja de Gaza se encuentra bajo el control *de facto* de la organización conocida como Hamás.

6. Excepto una pequeña parte del territorio devuelta a Siria en 1974 y una reducida zona desmilitarizada, los Altos del Golán siguen ocupados por Israel, al cual se anexionaron de forma efectiva en diciembre de 1981.

7. Jerusalén Este también permanece bajo la ocupación israelí. La situación en Cisjordania es más compleja. Parte de este territorio está administrado por la Autoridad Nacional Palestina, pero amplios sectores son reclamados por Israel. Este país, además, ha construido grandes asentamientos para sus ciudadanos en Jerusalén Este, Cisjordania y los Altos del Golán. Anteriormente, había construido asentamientos también en el Sinaí, pero fueron desmantelados cuando este territorio se devolvió al control egipcio. También había algunos asentamientos en la Franja de Gaza, que fueron asimismo desmantelados cuando Israel evacuó el territorio en 2005.

8. Así se resumen muy brevemente los antecedentes históricos de la presente petición de decisión prejudicial, referida a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de ciertos requisitos de etiquetado respecto a los productos procedentes de estos territorios ocupados, requisitos que detallaré más adelante. A fin de resolver la presente petición, al menos en cierta medida, el Tribunal de Justicia va a tener que pronunciarse sobre la legalidad de la actual ocupación por Israel de lo que, por cuestiones de economía, propongo llamar «territorios ocupados». No obstante, es importante señalar ante todo que el Tribunal de Justicia necesariamente ha de contemplar la cuestión planteada desde un punto de vista estrictamente jurídico, atendiendo a planteamientos de Derecho internacional y recurriendo a las correspondientes resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a un importante dictamen de la Corte Internacional de Justicia emitido en 2004 y a otras fuentes del Derecho internacional. En cualquier caso, debe ponerse de relieve que nada de lo expresado en las presentes conclusiones ni en la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia deberá entenderse como una manifestación de opiniones *políticas* o morales respecto a ninguna de las cuestiones aquí planteadas.

III. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 1169/2011

9. Según los considerandos 3, 29 y 33 del Reglamento n.º 1169/2011:

«(3) Para lograr un alto nivel de protección de la salud de los consumidores y garantizar su derecho a la información, se debe velar por que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen. Las decisiones de los consumidores pueden verse influidas, entre otras cosas, por factores sanitarios, económicos, medioambientales, sociales y éticos.

[...]

(29) Debe indicarse el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento siempre que la falta de tal indicación pueda inducir a engaño a los consumidores en cuanto al verdadero país de origen o lugar de procedencia de dicho producto. En cualquier caso, la indicación del país de origen o del lugar de procedencia debe facilitarse de manera que no engañe al consumidor y sobre la base de criterios claramente definidos que garanticen unas condiciones de competencia equitativas para la industria y ayuden a los consumidores a entender mejor la información sobre el país de origen o el lugar de procedencia de un alimento. Tales criterios no deben aplicarse a las indicaciones relativas al nombre o la dirección del operador de la empresa alimentaria.

[...]

(33) Las normas de la Unión sobre el origen no preferencial se establecen en el Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario [(DO 1992, L 302, p. 1)], y sus disposiciones de aplicación, en el Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario [(DO 1993, L 253, p. 1)]. La determinación del país de origen de los alimentos se basará en dichas normas, que conocen bien los operadores del sector alimentario y las administraciones, lo que debe facilitar su aplicación.»

10. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, con el título «Objeto y ámbito de aplicación», dispone:

«El presente Reglamento establece la base para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, al mismo tiempo que asegura un funcionamiento correcto del mercado interior.»

11. El artículo 2 del Reglamento n.º 1169/2011, se titula «Definiciones». Con arreglo a su artículo 2, apartado 2, letra g), por «lugar de procedencia» se entiende «cualquier lugar del que se indique que procede un alimento, y que no sea el “país de origen” determinado con arreglo a los artículos 23 a 26 del [código aduanero comunitario]; la mención del nombre, la razón social o la dirección del operador de la empresa alimentaria en la etiqueta no constituirá una indicación del país de origen o el lugar de procedencia del alimento en el sentido del presente Reglamento». El artículo 2, apartado 3, dispone también que, «a efectos del presente Reglamento, el país de origen de un alimento hará referencia al origen de un alimento según lo determinado conforme a los artículos 23 a 26 del [código aduanero comunitario]».

12. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, titulado «Objetivos generales», dispone:

«La información alimentaria facilitada perseguirá un nivel de protección elevado de la salud y los intereses de los consumidores, proporcionando una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas.»

13. El artículo 7 del Reglamento n.º 1169/2011 lleva por título «Prácticas informativas leales». Su apartado 1 es del siguiente tenor:

«La información alimentaria no inducirá a error, en particular:

- a) sobre las características del alimento y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, país de origen o lugar de procedencia, y modo de fabricación o de obtención;

[...]».

14. El artículo 9, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 1169/2011 establece que la indicación del país de origen o lugar de procedencia será obligatoria cuando así esté previsto en el artículo 26. De conformidad con el apartado 2 de ese mismo artículo, la indicación del país de origen o el lugar de procedencia es obligatoria «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».

15. El artículo 38 del Reglamento n.º 1169/2011, titulado «Medidas nacionales», establece:

«1. Respecto a las materias específicamente armonizadas por el presente Reglamento, los Estados miembros no podrán adoptar ni mantener medidas nacionales salvo que lo autorice el Derecho de la Unión. Dichas medidas nacionales no supondrán un aumento de obstáculos a la libre circulación de mercancías, incluida la discriminación en relación con los alimentos de otros Estados miembros.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39, los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales sobre las materias no específicamente armonizadas por el presente Reglamento a condición de que no prohíban, impidan o limiten la libre circulación de mercancías que sean conformes con el presente Reglamento.»

16. El artículo 39 del Reglamento n.º 1169/2011, titulado «Medidas nacionales sobre las menciones obligatorias adicionales», dispone:

«1. Además de las menciones obligatorias a que se hace referencia en el artículo 9, apartado 1, y en el artículo 10, y de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 45, los Estados miembros podrán adoptar medidas que exijan menciones obligatorias adicionales para tipos o categorías específicos de alimentos, cuando esté justificado por al menos uno de los siguientes motivos:

- a) protección de la salud pública,
- b) protección de los consumidores;
- c) prevención del fraude;
- d) protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de prevención de la competencia desleal.

2. Mediante el apartado 1, los Estados miembros podrán introducir medidas sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos solo en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia. Al notificar tales medidas a la Comisión, los Estados miembros facilitarán pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.»

2. Código aduanero

17. En el momento de la aprobación del Reglamento n.º 1169/2011, el artículo 23, apartado 1, del código aduanero comunitario disponía que «[eran] originarias de un país las mercancías obtenidas enteramente en dicho país». El artículo 24 del código aduanero comunitario especificaba que «una mercancía en cuya producción hayan intervenido dos o más países será originaria del país en el que se haya producido la última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a este efecto, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante».

18. El código aduanero fue derogado por el 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 Unión³ (en lo sucesivo, «código aduanero de la Unión»). Con arreglo al artículo 286, apartado 3, del código aduanero de la Unión, las referencias al código aduanero comunitario se entenderán hechas a las disposiciones correspondientes del código aduanero de la Unión.

19. El artículo 60 del código aduanero de la Unión (que entró en vigor el 1 de mayo de 2016)⁴ se corresponde esencialmente con las disposiciones antes recogidas en los artículos 23, apartado 1, y 24 del código aduanero comunitario. Conforme al apartado 1 del nuevo precepto, «se considerará que las mercancías enteramente obtenidas en un solo país o territorio tienen su origen en este país o territorio». El apartado 2 dispone que «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».

3. Nota interpretativa sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967

20. El 12 de noviembre de 2015, la Comisión Europea publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* una nota titulada *Nota interpretativa sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967*⁵ (en lo sucesivo, «Nota interpretativa»).

21. La Comisión justifica su postura aludiendo al hecho de que existe una demanda de «claridad acerca de la legislación vigente de la Unión sobre la información relativa al origen de los productos procedentes de los territorios ocupados por Israel». ⁶ Asimismo, su propósito consiste en «garantizar el respeto de las posturas y los compromisos de la Unión con arreglo al Derecho internacional acerca del no reconocimiento por parte de la Unión de la soberanía de Israel sobre los territorios ocupados por este país desde junio de 1967». ⁷

3 DO 2013, L 269, p. 1.

4 Véase el artículo 288, apartado 2, del código aduanero de la Unión.

5 DO 2015, C 375, p. 4.

6 Apartado 2 de la Nota interpretativa.

7 Apartado 2 de la Nota interpretativa.

22. Por este motivo, al final de su Nota interpretativa, la Comisión manifiesta lo siguiente:

«7) Dado que los Altos del Golán y Cisjordania (incluido Jerusalén Este) [...] no forman parte del territorio israelí según el Derecho internacional, la indicación “producto de Israel” [...] se considera incorrecta y engañosa a tenor de la mencionada legislación.

8) En la medida en que la indicación del origen sea obligatoria, deberá utilizarse otra expresión que tenga en cuenta el nombre con el que se conocen a menudo esos territorios.

9) Respecto a los productos de Palestina [...] que no sean originarios de los asentamientos, una indicación que no resulte engañosa acerca del origen geográfico, y que corresponda a la práctica internacional, podría ser “producto de Cisjordania (producto palestino)” [...], “producto de Gaza” o “producto de Palestina”.

10) Respecto a los productos de Cisjordania o de los Altos del Golán que sean originarios de los asentamientos, no sería aceptable la mera indicación “producto de los Altos del Golán” o “producto de Cisjordania”. Aunque se indicaría la zona o el territorio en general del que es originario el producto, la omisión de la información geográfica adicional de que el producto procede de los asentamientos israelíes resultaría engañosa para el consumidor acerca del verdadero origen del producto. En tales casos, debe añadirse la expresión “asentamiento israelí” u otra equivalente, por ejemplo entre paréntesis. Por consiguiente, podrían utilizarse expresiones como “producto de los Altos del Golán (asentamiento israelí)” o “producto de Cisjordania (asentamiento israelí)”.

B. Derecho francés

23. El 24 de noviembre de 2016, invocando el Reglamento n.º 1169/2011, el ministre de l'Économie et des Finances (Ministro de Economía y Hacienda, Francia) publicó en el *Diario Oficial de la República Francesa* un dictamen dirigido a los operadores económicos sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde 1967 («Avis aux opérateurs économiques relatifs à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis 1967»)⁸ (en lo sucesivo, «dictamen controvertido»).

24. El dictamen controvertido está redactado en los siguientes términos:

«El Reglamento [n.º 1169/2011] dispone que las indicaciones del etiquetado deben ser veraces. No deben presentar riesgo de inducción a error de los consumidores, en particular, en cuanto al origen de los productos. Por lo tanto, los productos alimenticios procedentes de los territorios ocupados por Israel deben etiquetarse de forma que quede claro este origen.

En consecuencia, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'Économie et des Finances (GCCRF) [Dirección General de Competencia, Consumo y Represión del Fraude del Ministerio de Economía y Hacienda (GCCRF), Francia] llama la atención de los operadores económicos sobre la Nota interpretativa.

En ella se especifica, en concreto, que con arreglo al Derecho internacional los Altos del Golán y Cisjordania, incluida Jerusalén Este, no forman parte de Israel. Por lo tanto, para no inducir a error a los consumidores, el etiquetado de los productos alimenticios debe indicar debidamente su origen exacto, ya sea su mención obligatoria con arreglo a la normativa comunitaria u otra voluntariamente incluida por el operador.

8 JORF 2016, n.º 273, texto n.º 81.

Respecto a los productos de Cisjordania o de los Altos del Golán que sean originarios de los asentamientos, no es aceptable la mera indicación “producto procedente de los Altos del Golán” o “producto procedente de Cisjordania”. Aunque estos términos indican la zona o el territorio en general del que es originario el producto, la omisión de la información geográfica adicional de que el producto procede de los asentamientos israelíes podría resultar engañosa para el consumidor acerca del verdadero origen del producto. En tales casos es necesario añadir, entre paréntesis, el término “asentamiento israelí” o términos equivalentes. Por lo tanto, pueden utilizarse términos como “producto de los Altos del Golán (asentamiento israelí)” o “producto de Cisjordania (asentamiento israelí)”.»

IV. Hechos que originaron el litigio principal

25. Mediante el dictamen controvertido, el ministro de l'Économie et des Finances (Ministro de Economía y Hacienda), invocando el Reglamento n.º 1169/2011, indicó las menciones que pueden ser o no utilizadas para los productos procedentes de los territorios ocupados por Israel.

26. Mediante dos recursos, la Organisation juive européenne y Psagot (empresa especializada en la explotación de viñedos situados, en particular, en los territorios ocupados por Israel) solicitan la anulación del dictamen controvertido, por extralimitación de competencias.

27. Según el órgano jurisdiccional remitente, la apreciación de la compatibilidad del dictamen controvertido con el Reglamento n.º 1169/2011 depende de si el Derecho de la Unión exige, para los productos procedentes de los territorios ocupados por Israel desde 1967, la mención de dicho territorio y la indicación de que el producto procede de un asentamiento israelí y, de no ser así, si las disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011 permiten que los Estados miembros exijan tal etiquetado en dichos productos.

V. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. En estas circunstancias, mediante resolución de 30 de mayo de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de junio de 2018, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«¿Obliga el Derecho de la Unión Europea y, en particular, el Reglamento n.º 1169/2011 [...], cuando es obligatoria la mención del origen de un producto incluido en el ámbito de aplicación de este Reglamento, a incluir la mención, respecto a un producto procedente de un territorio ocupado por Israel desde 1967, de dicho territorio y una mención que aclare que el producto procede de un asentamiento israelí cuando tal sea el caso? De no ser así, ¿permiten a un Estado miembro las disposiciones de dicho Reglamento, en particular las de su capítulo VI, exigir tales menciones?»

29. Han presentado observaciones escritas la Organisation juive européenne, Psagot, los Gobiernos francés, sueco, irlandés y neerlandés y la Comisión Europea. Excepto el Gobierno neerlandés, todos estos intervinientes presentaron observaciones orales ante el Tribunal de Justicia en la vista oral celebrada el 9 de abril de 2019.

VI. Análisis

A. Primera cuestión prejudicial

30. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Derecho de la Unión y, en particular, el Reglamento n.º 1169/2011, exigen que en el etiquetado se indique el origen de los productos que proceden de los territorios ocupados por Israel desde 1967 y, en caso de respuesta afirmativa, cuál es el alcance de esta obligación.

1. Concepto de «país de origen» y de «lugar de procedencia»

31. Con arreglo a los artículos 9 y 26 del Reglamento n.º 1169/2011, la indicación del país de origen o el lugar de procedencia es obligatoria «cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento». Por lo tanto, es preciso determinar en primer lugar el significado de las expresiones «país de origen» y «lugar de procedencia».

32. El «lugar de procedencia» se define en el artículo 2, apartado 2, letra g), del Reglamento n.º 1169/2011 en oposición al «país de origen», que se define mediante remisión a los artículos 23 y 26 del código aduanero comunitario.

33. Como ya declaró el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 24 del código aduanero comunitario, dichas disposiciones proporcionan una definición común del concepto de origen de las mercancías, pero no abordan el contenido de la información destinada a los consumidores.⁹ Por lo tanto, el concepto de «país de origen» a efectos del Reglamento n.º 1169/2011 solamente comprende las mercancías originarias de un *país*, incluidas sus aguas territoriales.

34. Por otro lado, el artículo 2, apartado 2, letra g), del Reglamento n.º 1169/2011 también dispone que «la mención del nombre, la razón social o la dirección del operador de la empresa alimentaria en la etiqueta no constituirá una indicación del país de origen o el lugar de procedencia del alimento en el sentido del presente Reglamento». En vista de esta redacción, queda claro que la referencia a un «lugar de procedencia» se refiere necesariamente a un lugar que no es ni un país ni la dirección del operador de la empresa alimentaria en la etiqueta.

35. El término «lugar» es un vocablo común que, en su sentido habitual, se refiere a una situación *espacial* que permite ubicar algo o a alguien.¹⁰ Por lo tanto, la expresión «país de origen» a efectos del Reglamento n.º 1169/2011 se refiere a un país, incluidas sus aguas territoriales,¹¹ mientras que la expresión «lugar de procedencia» hace referencia a un lugar geográfico de menor extensión que un país y mayor que la localización exacta de un edificio.¹²

⁹ Véase, en ese sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, UNIC y Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492), apartados 59 y 60.

¹⁰ El término inglés «space» se define como «a particular position, point, or area in space» [*Oxford Dictionary of English*, 2.ª ed. (revisada), Oxford University Press, 2005], mientras que, por ejemplo, la palabra «lieu» (utilizada en la versión francesa del Reglamento n.º 1169/2011) se puede definir como «la situation spatiale de quelque chose, de quelqu'un permettant de la localiser» (Larousse.fr), y la palabra «lugar» (utilizada en la versión española del mismo Reglamento) significa «porción de espacio» (*Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, Edición del Tricentenario-Actualización 2018).

¹¹ Véase el artículo 23, apartado 2, del código aduanero comunitario.

¹² Es cierto que el artículo 60 del código aduanero de la Unión está redactado en términos más amplios, pues se refiere al «país o territorio» (el subrayado es mío), y no a un país. Sin embargo, dado que el «lugar de procedencia» se define en el Reglamento n.º 1169/2011 en oposición al «país de origen», el primer concepto deviene meramente tautológico y pierde su significado a efectos del artículo 60 del código aduanero de la Unión. De hecho, ¿qué es un «territorio» sino un área geográfica de menor extensión que un país o, dicho de otra manera, un «lugar»? Por lo tanto, considero que, en el ámbito del Reglamento n.º 1169/2011, resulta inaplicable la regla establecida en el artículo 286, apartado 3, del código aduanero de la Unión conforme a la cual las referencias al código aduanero comunitario se entenderán hechas a las disposiciones correspondientes del código aduanero de la Unión.

36. No obstante, por otro lado, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.¹³

37. En primer lugar, el objetivo del Reglamento n.º 1169/2011 se define claramente en su artículo 1: el legislador de la Unión pretende garantizar «un *alto nivel* de protección de los consumidores *en relación con la información alimentaria*, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores *y sus necesidades de información*». ¹⁴ Es evidente que el énfasis se pone aquí en la necesidad de información de los consumidores.

38. No se puede negar que el Reglamento n.º 1169/2011 también garantiza la protección de la salud. En efecto, conforme a su considerando 3, «para lograr un alto nivel de protección de la salud de los consumidores y garantizar su derecho a la información, se debe velar por que los consumidores estén debidamente informados respecto a los alimentos que consumen». Sin embargo, aparte del hecho de que este considerando pone al mismo nivel la protección de la salud de los consumidores y su derecho a la información, en él también se confirma que el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1169/2011 es mucho más amplio que el de las meras cuestiones sanitarias. De hecho, el considerando 3 señala que las decisiones de los consumidores pueden verse influidas, *entre otras cosas*, por factores sanitarios, económicos, medioambientales, sociales y éticos.

39. Es evidente que en un entorno moderno ciertas compras ya no se basan únicamente en consideraciones como el precio o la identidad una determinada marca comercial. Para muchos consumidores, dichas compras también pueden verse influidas por criterios de tipo medioambiental, social, político, cultural o ético.¹⁵

40. Volviendo al tenor del artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 y a la obligación específica relativa al «país de origen» o al «lugar de procedencia», hay que admitir también que esta disposición no se refiere a la salud. Por el contrario, el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 nada dice respecto a la causa del riesgo de inducción a error sobre el país de origen o el lugar de procedencia del alimento.

41. En segundo lugar, para determinar el alcance de la expresión «lugar de procedencia» también es importante el contexto del artículo 9 del Reglamento n.º 1169/2011. En efecto, esta disposición (que establece las indicaciones obligatorias) es el primer artículo del capítulo IV del Reglamento n.º 1169/2011, titulado «Información alimentaria obligatoria». Antes del capítulo IV, el capítulo II establece ciertos «principios generales sobre información alimentaria», mientras que el capítulo III se dedica a los «requisitos generales de información alimentaria y responsabilidades de los explotadores de empresas alimentarias».

42. A este respecto, nótese que, como ya he indicado, el primer artículo del capítulo II del Reglamento n.º 1169/2011 (en concreto, el artículo 3, apartado 1) insiste en la necesidad de que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, «teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y *éticas*». ¹⁶ Por otro lado, el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 añade que, «en caso de que se considere la necesidad de información alimentaria obligatoria y permitir que los consumidores decidan con conocimiento de causa, se tendrá en cuenta la necesidad expresada por la

13 Véanse aplicaciones recientes en las sentencias de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 44, y de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia (C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139), apartado 45.

14 El subrayado es mío.

15 Véase, en este sentido, Conway, É., «Étiquetage obligatoire de l'origine des produits au bénéfice des consommateurs : portée et limites», *Revue québécoise de droit international*, vol. 24-2, 2011, pp. 1-51, especialmente p. 2.

16 El subrayado es mío.

mayoría de los consumidores de que se les facilite determinada información a la que conceden *un valor considerable*.¹⁷ Por último, en el capítulo IV del Reglamento n.º 1169/2011, el artículo 7, apartado 2, dispone que «la información alimentaria será precisa, *clara* y fácil de comprender para el consumidor». ¹⁸

Si bien puede ser cierto que, considerada de forma aislada, una interpretación literal de la expresión «lugar de procedencia» puede sugerir una referencia limitada solamente a un área geográfica, estos términos no se pueden entender simplemente aislados del resto del texto legislativo y el objetivo que este persigue.

43. Es necesario llamar la atención en este punto sobre la neutralidad de los términos utilizados por el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011, el énfasis que pone el legislador en la necesidad de proporcionar a los consumidores un elevado nivel de información, el amplio abanico de aspectos que pueden ser relevantes para estos consumidores y la obligación de facilitar una información precisa, clara y fácil de entender para el consumidor. Todo ello favorece una interpretación de la expresión «lugar de procedencia» que no se limite necesariamente a una referencia estrictamente geográfica.

44. En otras palabras, mientras que la expresión «país de origen» se refiere claramente a los nombres de los países y a sus aguas territoriales, el artículo 2, apartado 2, letra g), del Reglamento n.º 1169/2011 permite determinar el «lugar de procedencia» de un producto alimenticio mediante palabras que no se limiten necesariamente al nombre del área geográfica en cuestión, especialmente cuando el solo uso de un indicador geográfico pueda inducir a error.

2. Obligación de indicar el origen de un alimento procedente de un territorio ocupado por Israel desde 1967

45. En vista de estas definiciones de las expresiones «país de origen» y «lugar de procedencia», la cuestión podría reducirse a si la ausencia de la indicación del origen o lugar de procedencia a efectos del Reglamento n.º 1169/2011 de un producto alimenticio originario de un territorio ocupado por Israel puede inducir a error al consumidor.

46. La respuesta a esta cuestión se puede encontrar en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011. En efecto, esta es la disposición que establece los criterios que pueden influir en la decisión de los consumidores: la información alimentaria facilitada perseguirá un nivel de protección elevado de la salud y los intereses de los consumidores, proporcionando una base para que el consumidor final tome decisiones con conocimiento de causa y utilice los alimentos de forma segura, teniendo especialmente en cuenta consideraciones sanitarias, económicas, medioambientales, sociales y éticas. Por otro lado, del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011 se deduce que las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información deben ser tenidas en cuenta.

¹⁷ El subrayado es mío.

¹⁸ El subrayado es mío.

47. Por otro lado, procede señalar que, si bien la probabilidad de ser inducido a error por la descripción que contiene una etiqueta debe valorarse en relación con el «consumidor medio», esto no significa necesariamente que este sea simplemente cualquier consumidor. Por el contrario, se trata del consumidor medio «normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz [...] respecto del origen, la procedencia y la calidad del producto alimenticio».¹⁹

48. Cada uno de estos términos es importante. En efecto, si el consumidor medio es simplemente el que está «normalmente informado», también es «razonablemente atento y perspicaz». A diferencia del primer elemento de la definición del consumidor medio, que parece admitir cierta pasividad, el segundo implica una actitud positiva del consumidor en cuestión y, el tercero, un mayor interés por la información y, por ende, un conocimiento más profundo. En otras palabras: si el consumidor medio está normalmente informado, se debe a su propio comportamiento.²⁰

49. En tales circunstancias no se puede excluir que la situación de un territorio ocupado por una potencia invasora (con mayor razón cuando la ocupación viene acompañada de asentamientos) sea un factor que pueda resultar importante cuando tome sus decisiones un consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, en una situación en que, con arreglo a los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011, deben tenerse en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, incluidas las consideraciones éticas.

50. A este respecto, en contra del argumento formulado por la Organisation juive européenne en la vista oral de 9 de abril de 2019, no creo que la mención de las «consideraciones éticas» en el Reglamento n.º 1169/2011 se refiera únicamente a consideraciones éticas en relación con el consumo de alimentos. En efecto, los consumidores pueden perfectamente rehusar el consumo de ciertos alimentos debido a sus propias creencias religiosas o éticas (como, por ejemplo, el vegetarianismo). De igual manera, podrían concebirse casos en que los consumidores rehusasen consumir ciertos alimentos por la forma en que se trata a los animales, ya sea de forma general o antes del sacrificio. No obstante, la información sobre el país de origen difícilmente podría ayudar a tomar su decisión a un consumidor que, por ejemplo, rechazase la presencia de productos cárnicos en los alimentos que desea consumir.

51. En mi opinión, la referencia a las «consideraciones éticas» en relación con el etiquetado del país de origen es indudablemente una referencia a esas otras consideraciones más amplias que pueden condicionar el pensamiento de determinados consumidores antes de hacer la compra. De la misma manera que muchos consumidores europeos se negaban a adquirir productos sudafricanos durante el *apartheid*, antes de 1994, por las mismas razones los consumidores actuales pueden rechazar los alimentos procedentes de un determinado país porque, por ejemplo, no es democrático o porque defiende ciertas ideas políticas o sociales que para un consumidor pueden ser discutibles o incluso repugnantes. En el caso de la política israelí respecto a los territorios ocupados y los asentamientos, puede haber consumidores que rehúsen comprar productos procedentes de dichos territorios, precisamente, porque la ocupación y los asentamientos constituyen una clara infracción del Derecho

¹⁹ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530), apartado 61. Aunque en la versión francesa de la citada sentencia se utiliza el término «éclairé», el Tribunal de Justicia también utiliza con frecuencia el adjetivo «avisé» en sentencias relativas a la protección de los consumidores, y este último término se me antoja más cercano al inglés «circumspect» («perspicaz»). Véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de julio de 1998, Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369), apartados 31 y 37; de 4 de abril de 2000, Darbo (C-465/98, EU:C:2000:184), apartado 20, y de 21 de enero de 2016, Viiniverla (C-75/15, EU:C:2016:35), apartado 25. Quisiera señalar también que en el asunto Teekanne (sentencia de 4 de junio de 2015, C-195/14, EU:C:2015:361), el Tribunal de Justicia utiliza alternativamente «avisé» (apartado 23) y «éclairé» (apartado 36), ambos vocablos traducidos al inglés como «circumspect». Además, al igual que en inglés, la misma fórmula parece utilizarse sistemáticamente en las demás versiones lingüísticas (véase, por ejemplo, en neerlandés: «een normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende gemiddelde consument»; en italiano: «un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto»; en español: «un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz», o en rumano: «unui consumator mediu, normal informat, suficient de atent și de avizat»).

²⁰ Véase, en este sentido, González Vaqué, L., «La noción de *consumidor medio* según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004/17, pp. 47-81, especialmente pp. 63 y 64.

internacional. Obviamente, no corresponde al Tribunal de Justicia aprobar o desaprobar tal decisión del consumidor: puede bastar con que diga que una infracción del Derecho internacional corresponde a la clase de consideraciones éticas que el legislador de la Unión reconoce como legítimas a la hora de exigir que se informe sobre el país de origen.

52. En efecto, el cumplimiento de las exigencias del Derecho internacional es visto por muchas personas (no solo por un reducido grupo de expertos especializados en Derecho internacional y diplomacia) como un elemento esencial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y como un estandarte de la justicia en un mundo que de otra forma sería injusto. Esto quizá es especialmente cierto en el caso de los ciudadanos de la Unión Europea que han podido ser testigos con sus propios ojos de los efectos destructivos de la fuerza bruta en una época en que algunos países llegaron a creer que el Derecho internacional no era sino una promesa vana a los oprimidos y débiles del mundo que podía incumplirse impunemente.

53. Por lo tanto, desde el punto de vista del Derecho internacional, la ocupación israelí de los territorios en cuestión es ilegal. La política de asentamientos respecto a dichos territorios es también una clara infracción del Derecho internacional, pues el artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra²¹ (Cuarto Convenio de Ginebra) dispone que la potencia ocupante (en este caso, Israel) «no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado».

54. En su *Opinión consultiva sobre la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, la Corte Internacional de Justicia llegó a la conclusión de que esta disposición «prohíbe no solo las deportaciones o los traslados forzados de población, como los realizados durante la segunda guerra mundial, sino también todas las medidas adoptadas por una potencia ocupante con el fin de organizar o fomentar traslados de partes de su propia población al territorio ocupado. A este respecto, la información proporcionada a la Corte muestra que, desde 1977, Israel ha aplicado una política y desarrollado prácticas que entrañan el establecimiento de asentamientos en el territorio palestino ocupado, en contravención de los términos del párrafo 6 del artículo 49 citado. El Consejo de Seguridad ha adoptado el parecer de que esas políticas y prácticas “no tienen validez legal”. Ha exhortado también a Israel, la Potencia ocupante[,] a respetar escrupulosamente el Cuarto Convenio de Ginebra y “a que rescinda sus medidas anteriores y a que desista de adoptar medida alguna que ocasione el cambio del estatuto jurídico y la naturaleza geográfica y que afecte apreciablemente la composición demográfica de los territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén, y, en particular, a que no traslade partes de su propia población civil a los territorios árabes ocupados” [resolución 446 (1979) de 22 de marzo de 1979]. El Consejo reafirmó su posición en las resoluciones 452 (1979) de 20 de julio de 1979 y 465 (1980) de 1 de marzo de 1980. En este último caso, caracterizó a “la política y las prácticas de Israel de asentar a grupos de su población y a nuevos inmigrantes [en los territorios ocupados]” como una “violación manifiesta” del Cuarto Convenio de Ginebra. La Corte llega a la conclusión de que los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado (incluida Jerusalén [Este]) se han establecido en contravención del [Derecho] internacional.»²²

21 *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 287.

22 Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, CIJ Recueil 2004, p. 136 (apartado 120).

55. Realmente, este pasaje habla por sí solo. Demuestra, más allá de toda duda, que la política israelí de asentamientos constituye una infracción manifiesta del Derecho internacional, en particular atendiendo al derecho de los pueblos a la autodeterminación,²³ derecho que tiene efectos jurídicos *erga omnes* según la Corte Internacional de Justicia²⁴ y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.²⁵ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha defendido reiteradamente una opinión similar.²⁶

56. En estas circunstancias, no sorprende que algunos consumidores normalmente informados y razonablemente atentos y perspicaces puedan ver aquí una consideración ética que influya en sus preferencias de consumo y respecto a la cual puedan exigir más información.

57. Por otro lado, cabe señalar que el propio Tribunal de Justicia ya declaró en su sentencia Brita²⁷ (si bien respecto a una faceta concreta del Derecho de la Unión: los respectivos acuerdos de asociación entre la Unión e Israel²⁸ y entre la Unión y la Organización para la Liberación de Palestina)²⁹ la necesidad de hacer una clara distinción entre los productos originarios del territorio de Israel y los procedentes de Cisjordania.

58. Este análisis es coherente también con el artículo 3 TUE, apartado 5, conforme al cual la Unión debe contribuir al «estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Asimismo, está en consonancia con la RCSNU n.º 2334 (2016), que «exhorta a todos los Estados a que [...] establezcan una distinción, en sus relaciones pertinentes, entre el territorio del Estado de Israel y los territorios ocupados desde 1967».³⁰

59. En consecuencia, resulta inevitable llegar a la conclusión de que la ausencia de la indicación del país de origen o del lugar de procedencia en un producto originario de un territorio ocupado por Israel y, en cualquier caso, de una colonia de asentamiento puede inducir a error a los consumidores respecto al verdadero país de origen o lugar de procedencia del alimento.

60. Por todas estas razones, considero que la indicación de dicha información viene exigida por los artículos 9, apartado 1, letra i), y 26, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1169/2011.

3. La sentencia de la Supreme Court (Tribunal Supremo, Reino Unido) Richardson/Director of Public Prosecutions

61. Los representantes de Psagot han basado gran parte de su argumentación en la sentencia de la Supreme Court (Tribunal Supremo, Reino Unido) de 5 de febrero de 2014, Richardson/Director of Public Prosecutions.³¹ Por lo tanto, es necesario analizar este asunto con cierto detalle.

23 Véase, en este sentido, Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, CIJ Recueil 2004, p. 155 y también los apartados 118 y 120.

24 Véase, en este sentido, Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, CIJ Recueil 2004, p. 136 (apartados 88 y 155).

25 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16, EU:C:2016:973), apartado 88.

26 Véanse, en particular, respecto al Consejo de Seguridad de la ONU, RCSNU n.º 242 (1967) de 22 de noviembre de 1967 (*La situación en el Oriente Medio*); RCSNU n.º 446 (1979) de 22 de marzo de 1979 (*Territorios ocupados por Israel*); RCSNU n.º 465 (1980) de 1 de marzo de 1980 (*Territorios ocupados por Israel*); RCSNU n.º 476 (1980) de 30 de junio de 1980 (*Territorios ocupados por Israel*); RCSNU n.º 2334 (2016) de 23 de diciembre de 2016 (*La situación en el Oriente Medio, incluida la cuestión palestina*), y, respecto a la Asamblea General de la ONU, las Resoluciones n.º 72/14 (2017) de 30 de noviembre de 2017 (*Arreglo pacífico de la cuestión de Palestina*), n.º 72/15 (2017) de 30 de noviembre de 2017 (*Jerusalén*), n.º 72/16 (2017) de 30 de noviembre de 2017 (*El Golán sirio*) y n.º 72/86 (2017) de 7 de diciembre de 2017 (*Los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado*).

27 Sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

28 Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, firmado en Bruselas el 20 de noviembre de 1995 (DO 2000, L 147, p. 3).

29 Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, firmado en Bruselas el 24 de febrero de 1997 (DO 1997, L 187, p. 3).

30 Punto 5.

31 [2014] UKSC 8.

62. En dicho asunto, los acusados habían sido procesados por delitos de violación de la propiedad privada presuntamente cometidos en lo que el tribunal describió como «protesta no violenta pero contundente en una tienda de Londres». La tienda estaba especializada en la venta de productos de belleza fabricados con minerales del mar Muerto. Los acusados basaban su defensa en que i) dichos productos habían sido elaborados por una empresa israelí en un asentamiento israelí situado junto al mar Muerto, en Cisjordania, es decir, en los territorios ocupados, y ii) componían el personal de la fábrica ciudadanos israelíes a quienes el Gobierno de Israel había animado a establecerse allí.

63. Uno de los argumentos concretos de la defensa decía que los productos vendidos en la tienda mencionaban en la etiqueta «Fabricado por Dead Sea Laboratories Ltd, mar Muerto, Israel». En su opinión, este etiquetado era falso o inducía a confusión, ya que los territorios ocupados no se reconocen con carácter internacional o en el Reino Unido como parte de Israel. Por lo tanto, los acusados alegaron que la empresa que gestionaba la tienda era culpable de determinadas infracciones en el etiquetado.

64. La principal infracción invocada a este respecto se había cometido presuntamente contra cierto reglamento del Reino Unido por el que se transponía la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales.³² Dicha infracción consistía en participar en una «práctica comercial constitutiva de una acción engañosa».³³

65. El argumento ante el tribunal local (juez de distrito) fue que la etiqueta de los productos vendidos en la tienda contenía información errónea sobre el origen geográfico, pues allí constaban como fabricados por «Dead Sea Laboratories Ltd, mar Muerto, Israel». Con ello se daba a entender que los productos procedían de Israel, cuando no era así, ya que procedían de los territorios ocupados.

66. Al margen del hecho de que, como finalmente resolvió la Supreme Court (Tribunal Supremo), el Reglamento no tipificaba como infracción la venta de productos mal etiquetados, conviene señalar que el tribunal local había declarado que no existía fundamento para afirmar que el consumidor medio se vería inducido a tomar una decisión sobre una transacción (es decir, a comprar el producto) que de otro modo no hubiera tomado solamente porque se designase Israel como origen constitucional o político de los productos cuando en realidad lo eran los territorios ocupados, cuando, a fin de cuentas, el origen estaba correctamente identificado como el mar Muerto. El juez de distrito declaró lo siguiente: «Fuera falsa o no la información facilitada, [...] considero que el número de personas cuya decisión de comprar o no un producto supuestamente israelí pueda verse influida por el conocimiento de su verdadero origen sería muy inferior al necesario para considerarlas como “el consumidor medio”. Si un potencial comprador es alguien que desea comprar productos israelíes en general, será muy poco frecuente que su decisión sea diferente por proceder los productos de un territorio ilegalmente ocupado». El Tribunal Supremo entendió que esta conclusión del juez de distrito «era manifiestamente legítima y resultaba determinante para desvirtuar el argumento de que se había cometido una infracción».

32 Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO 2005, L 149, p. 22).

33 En la definición de este concepto se decía que una práctica comercial era engañosa, en particular, si: «2) a) [...] contiene información falsa, de modo que carece de veracidad en cuanto a alguno de los aspectos mencionados en el apartado 4, o si la forma en que se presenta, en conjunto, induce o puede inducir a error al consumidor medio en relación con alguno de los aspectos mencionados en dicho apartado, aunque el contenido de la información sea correcto, y b) induce o puede inducir al consumidor medio a tomar una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado.»

67. No obstante, por mi parte considero que esta sentencia es de poca ayuda. En realidad, el asunto se refiere a una invasión ilegal de un establecimiento comercial en que la defensa formuló argumentos ciertamente rocambolescos aunque ingeniosos para justificar los actos del acusado. Además, la Supreme Court (Tribunal Supremo) conoció finalmente del asunto en casación, de modo que estaba vinculada por las apreciaciones de hecho del tribunal inferior.

68. Por otro lado, con todos los respetos, tampoco estoy necesariamente de acuerdo con el razonamiento del juez de distrito. Por mi parte, considero que sí puede haber un considerable número de consumidores que estén dispuestos a comprar productos israelíes (es decir, elaborados dentro de las fronteras de Israel internacionalmente reconocidas antes de 1967) pero que serían reacios o incluso rechazarían la posibilidad de estar comprando productos procedentes de los territorios ocupados por Israel desde 1967 y, en su caso, de asentamientos situados en dichos territorios.

4. Alcance de la obligación de indicar el origen de un alimento procedente de un territorio ocupado por Israel desde 1967

69. El último aspecto que se ha de abordar para responder a la primera cuestión prejudicial es el del alcance de la obligación de indicar el lugar de origen de un producto alimenticio originario de un territorio ocupado por Israel desde 1967, es decir, cuál ha de ser el contenido de la mención obligatoria.

70. A este respecto es importante tener en cuenta el artículo 7 del Reglamento n.º 1169/2011. En efecto, conforme a su apartado 1, la información alimentaria no debe inducir a error, en particular sobre las características del alimento y, entre otras cosas, sobre su país de origen o su lugar de procedencia.

71. Partiendo de la interpretación de una disposición similar que contenía la Directiva 2000/13³⁴ (derogada por el Reglamento n.º 1169/2011), cabe afirmar que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011 requiere que el consumidor disponga de información *correcta, neutral y objetiva* que no le induzca a error.³⁵ El artículo 7, apartado 2, añade que la información alimentaria será *precisa, clara y fácil de comprender para el consumidor*.

72. A este respecto, tal como explicó el Abogado General Mischo de forma especialmente acertada en sus conclusiones presentadas en el asunto Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102), es necesario distinguir entre las indicaciones objetivamente correctas, las indicaciones objetivamente incorrectas y las indicaciones objetivamente correctas pero que pueden engañar al consumidor por no reflejar enteramente la realidad.³⁶ En efecto, «si la parte omitida de la información podía provocar una comprensión [claramente] diferente de la parte que se facilita, sería obligado concluir que se ha inducido a error al consumidor».³⁷

73. Esto es también perfectamente coherente con la definición de «acciones engañosas» a efectos de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, que, conforme al considerando 5 del Reglamento n.º 1169/2011, contempla determinados aspectos de la información al consumidor específicamente para evitar acciones y omisiones de información engañosas, los cuales deben complementarse mediante normas específicas sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. En efecto, con

³⁴ Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DO 2000, L 109, p. 29).

³⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de junio de 2015, Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361), apartado 32. Véase también la sentencia de 22 de septiembre de 2016, Breitsamer und Ulrich (C-113/15, EU:C:2016:718), apartado 69.

³⁶ Conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en el asunto Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102), punto 78.

³⁷ Conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en el asunto Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102), punto 87. Aunque la versión inglesa utiliza el adverbio «completely», me parece que «clearly» es más próximo a la versión original (la francesa), que utiliza el término «nettement» [la versión española dice «netamente»].

arreglo al artículo 6 de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, una práctica comercial debe considerarse engañosa «aun cuando la información sea correcta en cuanto a los hechos», cuando pueda hacer al consumidor medio «tomar una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado».

74. Por otro lado, como he demostrado en la primera parte de mi análisis, aunque la expresión «país de origen» se refiere claramente a los nombres de los países y a sus aguas territoriales, opino que el artículo 2, apartado 2, letra g), del Reglamento n.º 1169/2011 permite determinar el «lugar de procedencia» de un producto alimenticio mediante palabras que no se limiten al nombre del área geográfica en cuestión.

75. En tales circunstancias, creo que una referencia limitada a indicar «producto de los Altos del Golán» o «producto de Cisjordania» para productos procedentes de asentamientos israelíes en Cisjordania o en los Altos del Golán no sería suficiente. Aunque técnicamente dichas designaciones puedan ser correctas, considero que aun así pueden inducir a error a los consumidores, ya que no reflejarían toda la realidad en relación con un aspecto que probablemente afecte a los hábitos de compra del consumidor.

76. En efecto, parafraseando al Tribunal de Justicia en la sentencia *Severi*,³⁸ entre los elementos que se han de tomar en consideración para apreciar el posible carácter engañoso del etiquetado controvertido en el litigio principal, la ocupación y los asentamientos israelíes pueden ser «un elemento objetivo que podría modificar las expectativas del consumidor razonable».³⁹

77. En vista de las consideraciones que preceden, estimo por lo tanto que la adición de los términos «asentamientos israelíes» a la identificación geográfica del origen de los productos es la única forma de proporcionar (como exige el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1169/2011) una información correcta y objetiva, pero también precisa, clara y fácil de entender para el consumidor.

78. En efecto, la palabra «asentamiento» alude a una situación en que un territorio es invadido por una potencia ocupante, por lo que en el presente asunto esta forma de proceder es razonable, ya que Israel ha sido reconocido como «potencia ocupante» en el sentido del Derecho consuetudinario internacional y del Cuarto Convenio de Ginebra.⁴⁰ Estos términos se utilizan normalmente para describir la actual situación que viven los territorios ocupados.⁴¹ Aunque debo admitir que la mencionada terminología en algún sentido puede llegar a percibirse como ligeramente peyorativa, se trata de términos de uso general y que serán razonablemente entendidos por el consumidor medio.

5. Conclusión sobre la primera cuestión prejudicial

79. En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones que preceden, llego a la conclusión de que el Reglamento n.º 1169/2011 exige, para los productos originarios de los territorios ocupados por Israel desde 1967, la indicación de la denominación geográfica del territorio en cuestión y la indicación de que el producto procede de un asentamiento israelí, si es el caso.

38 Sentencia de 10 de septiembre de 2009 (C-446/07, EU:C:2009:530).

39 Sentencia de 10 de septiembre de 2009, *Severi* (C-446/07, EU:C:2009:530), apartado 62.

40 Véase, a este respecto, el artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra. Véase Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, I.C.J. Reports 2004, p. 136 (apartados 78 y ss).

41 Véase, en este sentido, RCSNU n.º 2334 (2016) de 23 de diciembre de 2016 (*La situación en el Oriente Medio, incluida la cuestión palestina*).

B. Segunda cuestión prejudicial, a título subsidiario

80. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si las disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011 permiten a los Estados miembros exigir la mención del territorio de un producto originario de uno de los territorios ocupados por Israel desde 1967 y, además, la indicación de que dicho producto procede de un asentamiento israelí, si es el caso.

81. Así pues, en el resto de estas conclusiones voy a partir de la presunción (contraria a mi propia opinión) de que los artículos 9, apartado 1, letra i) y 26 del Reglamento n.º 1169/2011 no son aplicables en tales circunstancias.

82. El artículo 38, apartado 1, del Reglamento n.º 1169/2011 es claro: «respecto a las materias específicamente armonizadas por el presente Reglamento, los Estados miembros no podrán adoptar ni mantener medidas nacionales salvo que lo autorice el Derecho de la Unión». Por el contrario, de lo dispuesto en el artículo 38, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011 se deduce que los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales sobre las materias no específicamente armonizadas por ese Reglamento a condición de que no prohíban, impidan o limiten la libre circulación de mercancías que sean conformes con el Reglamento.

83. Dado que el artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011, relativo a las medidas nacionales sobre las menciones obligatorias adicionales, se dedica expresamente a las medidas nacionales sobre la indicación del origen o del lugar de procedencia, debe admitirse que este tipo de aspectos no están plenamente armonizados por el Reglamento n.º 1169/2011.

84. Sin embargo, conforme al apartado 2 del mismo artículo, las medidas nacionales sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos solo se permiten «en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia».

85. Por lo tanto, en vista de esta disposición, no basta con que el país de origen o el lugar de procedencia tengan, de por sí, cierta importancia en la decisión de los consumidores. Por el contrario, el país de origen o el lugar de procedencia deben tener un efecto apreciable en relación con el producto en sí y, en particular, con la calidad del alimento de que se trate.

86. A mi entender, el hecho de que un territorio esté invadido por una potencia ocupante o de que un producto alimenticio concreto sea elaborado por una persona que viva en un asentamiento no es probable que incida en la calidad del producto en relación con su origen o procedencia, al menos por lo que respecta a los productos originarios de los territorios ocupados.

87. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, me veo obligado a afirmar que los Estados miembros no pueden exigir, a efectos del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011, la mención del territorio de un producto originario de los territorios ocupados por Israel desde 1967 ni la indicación de que dicho producto procede de un asentamiento israelí.

VII. Conclusión

88. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) de la siguiente manera:

«Los artículos 9, apartado 1, letra i), y 26, apartado 2, del Reglamento 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 exigen, para los productos originarios de los territorios ocupados por Israel desde 1967, la indicación de la denominación geográfica del territorio en cuestión y la indicación de que el producto procede de un asentamiento israelí, si efectivamente es el caso.»

89. Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia no comparta mi análisis de la primera cuestión prejudicial, propongo que responda a la segunda cuestión prejudicial del siguiente modo:

«Los Estados miembros no pueden exigir la mención del territorio de un producto originario de los territorios ocupados por Israel desde 1967 ni la indicación de que dicho producto procede de un asentamiento israelí, con arreglo al artículo 39, apartado 2, del Reglamento n.º 1169/2011, ya que no existen pruebas de un vínculo directo entre cualidades concretas del alimento producido en los territorios ocupados y su lugar de procedencia.»