

Asunto C-399/22

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

15 de junio de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

9 de junio de 2022

Parte demandante:

Confédération paysanne

Partes demandadas:

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (Ministerio de Agricultura y Soberanía Alimentaria)

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (Ministerio de Economía, Finanzas y Soberanía Industrial y Digital)

CONSEIL D'ÉTAT (CONSEJO DE ESTADO, ACTUANDO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO)

actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo

[*omissis*]

Resolución de 9 de junio de 2022

Visto el procedimiento siguiente:

Mediante demanda, un nuevo escrito y escrito de réplica, registrados los días 2 de octubre de 2020 y 12 de noviembre y 15 de diciembre de 2021 en la Secretaría de la sección de lo contencioso-administrativo del Conseil d'État, la Confédération paysanne solicita al Conseil d'État que:

1) Anule la resolución denegatoria presunta por la que el Ministro de Agricultura y Alimentación y el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica rechazaron la adopción, con arreglo al artículo 23 *bis* del code des douanes (código aduanero), de un decreto mediante el cual se prohibiera la importación de ciertos productos agrícolas originarios del Sáhara Occidental.

2) Ordene al Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica y al Ministro de Agricultura y Alimentación adoptar, con arreglo al artículo 23 *bis* del código aduanero, en un plazo de un mes desde la fecha de adopción de la resolución que haya de dictarse, un decreto por el que se prohíba la importación de tomates cereza y melones originarios del Sáhara Occidental en condiciones no conformes con el Derecho de la Unión Europea.

3) Con carácter subsidiario, pregunte al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con carácter prejudicial, en primer lugar, si, habida cuenta del estatuto separado y diferenciado del Sáhara Occidental, el Derecho de la Unión Europea y, en particular, los Reglamentos n.º 1308/2013, n.º 543/2011 y n.º 1169/2011, deben interpretarse en el sentido de que imponen, para dar cumplimiento a la obligación de indicar el origen de las frutas y hortalizas frescas en los paquetes y envases, incluir una mención de dicho territorio, y no de Marruecos; en segundo lugar, si la autorización expedida a tal fin a las autoridades marroquíes les permite efectuar controles de conformidad de los productos originarios de dicho territorio, y, en tercer y último lugar, si la Decisión 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, establece una excepción a las normas aplicables a la determinación del origen no preferencial, tal como se define en el código aduanero de la Unión y, en caso afirmativo, si dicha Decisión es conforme al Derecho primario de la Unión.

[*omissis*]

La Confédération paysanne alega que:

- la resolución impugnada lesionó sus intereses;
- los Ministros competentes no podían abstenerse legalmente de ejercer la competencia que les atribuye al artículo 23 *bis* del código aduanero;
- la resolución impugnada, en la medida en que deniega la solicitud de utilizar, en la mención del origen de los alimentos en cuestión, fronteras reconocidas internacionalmente, tanto en lo tocante a la información facilitada a los consumidores sobre los productos alimenticios, en particular en materia de etiquetado de frutas y hortalizas, como en relación con los controles y certificados de conformidad aplicables a los tomates y los melones procedentes del Sáhara Occidental, infringe el artículo 74 del Reglamento n.º 1308/2013;

los artículos 3, apartados 1 y 2, 5, apartado 1, y 8 del Reglamento n.º 543/2011; el Reglamento n.º 1169/2011; el artículo 60 del código aduanero de la Unión; el artículo 31 del Reglamento Delegado 2015/2446 de 28 de julio de 2015, y la posición adoptada por la Comisión Europea; y que

- dicha resolución infringe los artículos 9, [apartado 1,] letra i), 26, apartado 2, letra a), y 7, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1169/2011, interpretado a la luz de la sentencia dictada en el asunto C-104/16 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la mención del territorio de procedencia de los productos alimenticios, en la medida en que los «alimentos nacionales» en el sentido del artículo 23 *bis* del Código de Aduanas están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, los productos en cuestión se recolectan en el Sáhara Occidental y la mención «Origen: Marruecos» es, por lo tanto, errónea.
- [omissis]

Mediante escritos de contestación registrados el 12 de noviembre de 2021 y el 15 de febrero de 2022, el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica solicitó la desestimación de la demanda. Alega, con carácter principal, que la demanda es inadmisibile, puesto que la resolución presunta impugnada no puede ser objeto de un recurso de anulación y, con carácter subsidiario, que los motivos invocados son infundados.

Mediante escrito de contestación, registrado el 15 de noviembre de 2021, el Ministro de Agricultura y Alimentación solicitó la desestimación de la demanda y se adhirió a las observaciones presentadas por el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica.

[omissis] [Consideraciones sobre el procedimiento nacional]

Vistos los demás documentos obrantes en autos;

Vistos:

- [omissis]
- el Tratado de la Unión Europea;
- el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 267;
- el Acuerdo Euromediterráneo de 26 de febrero de 1996 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;
- la Decisión (UE) 2019/217 del Consejo, de 28 de enero de 2019, 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;

– el Reglamento (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;

– el 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;

– 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 Unión;

– el Reglamento (CE) 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, que sustituyó al Reglamento (CE) n.º 1234/2007;

– el Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015;

– el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2017/892 de la Comisión, de 13 de marzo de 2017, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas;

– [omissis]

— el código aduanero;

– [omissis]

[omissis]

Considerando lo que sigue:

- 1 La Confédération paysanne solicitó al Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica y al Ministro de Agricultura y Alimentación que adoptasen, de conformidad con el artículo 23 *bis* del código aduanero, un decreto por el que se prohibiera la importación de tomates cereza y melones de la variedad charentais recolectados en el territorio del Sahara Occidental, por considerar que este territorio no pertenece al Reino de Marruecos y, por consiguiente, que el etiquetado de estos productos, en el que se indica que son originarios de Marruecos, infringe las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la

información facilitada a los consumidores sobre el origen de las frutas y hortalizas comercializadas. Solicita la anulación de la resolución presunta por la que estos dos ministros denegaron su solicitud.

- 2 A tenor del artículo 23 bis del código aduanero: *«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 decreto adoptado 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.»*

Sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica:

- 3 [omissis] [Consideración de Derecho nacional que carece de incidencia en el litigio]

Sobre la legalidad de la resolución del Ministro de Economía, Finanzas y Recuperación Económica y del Ministro de Agricultura y Alimentación por la que se deniega la prohibición de las importaciones de frutas y hortalizas procedentes del Sáhara Occidental:

- 4 [omissis]

- 5 [omissis] [Consideraciones de Derecho nacional que carecen de incidencia en el litigio]

- 6 La Confédération paysanne alega que la resolución impugnada infringe los artículos 74 y 76 del Reglamento n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013; los artículos 3, apartado 1, 3, apartado 2, 5, apartado 1, y 8 del Reglamento n.º 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011; el artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011; el artículo 60 del código aduanero de la Unión Europea; el artículo 31 del Reglamento Delegado n.º 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, y la posición de la Comisión Europea, en la medida en que dicha resolución deniega la solicitud de que se indiquen, en la mención del origen de los alimentos en cuestión, fronteras reconocidas internacionalmente, tanto en lo tocante a la información facilitada a los consumidores sobre los productos alimenticios, sobre todo en materia de etiquetado de frutas y hortalizas, como en relación con los controles y certificados de conformidad aplicables a los tomates y los melones procedentes del Sáhara Occidental. Aduce, además, que la resolución impugnada infringe los artículos 9, apartado 1, 26, apartado 2, letra a), y 7, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1169/2011, tal como ha sido interpretado por la sentencia dictada en el asunto C-104/16 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la mención del territorio de procedencia de los productos alimenticios, en la medida en que los «alimentos nacionales» en el sentido del

artículo 23 bis del Código de Aduanas están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, los productos en cuestión se recolectan en el Sáhara Occidental y la mención «Marruecos» como indicación del origen es, por lo tanto, errónea.

7 [omissis]

8 En virtud del artículo 9 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: «1. 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; [...]». Con arreglo al artículo 26 del mismo Reglamento: «[...] 2. 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; [...]». A tenor del artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios: «1. Además, cuando sea pertinente para las normas aplicables de comercialización a que se refiere el artículo 75, 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 buena y comercializable, 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, [incluida] la importación [...]. 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. [...]». El Reglamento de Ejecución n.º 543/2011 de la Comisión, que precisa el contenido de la normativa general aplicable a la comercialización de las frutas y las hortalizas, tales como el melón, y establece una norma específica para los tomates, recoge, entre las menciones particulares que deben indicarse en el envase, las facturas y los documentos de acompañamiento y en la fase de la venta al por menor, por un lado, la identificación de la dirección del envasador y del expedidor y, por otro, el nombre completo del país de origen del producto y, «con carácter facultativo», en el caso de los tomates, la «zona de producción». El artículo 134 del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el código aduanero de la Unión, dispone: «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».

- 9 Del conjunto de estas disposiciones se desprende que la exigencia de indicar la mención del país o el territorio de origen, que tiene por objeto informar al consumidor y forma parte, por lo tanto, de la normativa de comercialización, debe, en principio, ser observada desde la fase de importación. No obstante, ninguno de estos reglamentos confiere expresamente competencia a los Estados miembros para adoptar medidas, particulares o generales, destinadas a prohibir las importaciones de productos que no sean conformes a la normativa, cuando tales medidas —sobre todo en caso de que el incumplimiento de los requisitos de importación sea tan generalizado que resulte difícil, una vez que los productos han sido introducidos en el territorio de la Unión, realizar controles posteriores— podrían justificar una prohibición, en el ámbito nacional, de las importaciones de frutas y hortalizas procedentes de un país concreto. De este modo, la respuesta a los motivos invocados en la demanda de la Confédération paysanne depende, en primer lugar, de si las disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011, del Reglamento n.º 1308/2013, del Reglamento n.º 543/2011, y del Reglamento n.º 952/2013 deben interpretarse 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.
- 10 Además, el Tribunal de Justicia, en las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P), y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16), al examinar si el Acuerdo de Asociación celebrado entre Marruecos y la Unión Europea y los acuerdos subordinados a este se aplican al Sáhara Occidental dedujo de los principios de autodeterminación y de efecto relativo de los tratados que no puede considerarse que el Sáhara Occidental forma parte de Marruecos en el sentido de tales disposiciones. Sin embargo, tras el pronunciamiento de las citadas sentencias, la Unión Europea y el

Reino de Marruecos celebraron un Acuerdo en forma de canje de notas, aprobado mediante la Decisión del Consejo de 28 de enero de 2019, por el que se modificaron los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo de Asociación Euromediterráneo relativos al régimen aplicable a la importación, en la Unión Europea, de productos agrícolas originarios de Marruecos y a la definición de la noción de «productos originarios», con el objetivo de extender a los productos originarios del Sáhara Occidental el beneficio de las preferencias tarifarias concedidas a los productos de origen marroquí exportados en la Unión. Aunque este Acuerdo fue anulado por la sentencia T-279/19, de 29 de septiembre de 2021, del Tribunal General, se decidió mantener sus efectos para preservar la acción exterior de la Unión y la seguridad jurídica de los compromisos contraídos por ella, en particular hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia sobre el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la sentencia del Tribunal General. En estas circunstancias, en caso de respuesta afirmativa a la cuestión enunciada en el apartado 9, la respuesta a los motivos invocados por la Confédération paysanne depende, en segundo lugar, de si dicho Acuerdo en forma de canje de notas debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la aplicación de los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º 1669/2011 y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1308/2011, por un lado, las frutas y hortalizas recolectadas en el territorio del Sáhara Occidental son originarias de Marruecos y, por el otro, las autoridades marroquíes son competentes para expedir los certificados de conformidad previstos por el Reglamento n.º 543/2011 respecto de las frutas y hortalizas recolectadas en dicho territorio.

- 11 En caso de respuesta afirmativa a la cuestión formulada en el apartado 10, la respuesta a los motivos invocados en la demanda depende, en tercer lugar, de si la Decisión del Consejo de 28 de enero de 2019, por la que se aprueba el Acuerdo en forma de canje de notas es conforme a los artículos 3, apartado 5, y 21 del Tratado de la Unión Europea y al principio consuetudinario de autodeterminación recordado, en particular, en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.
- 12 En cuarto y último lugar, la respuesta a los motivos invocados en la demanda depende de si, habida cuenta del análisis realizado por el Tribunal de Justicia sobre la situación de dicho territorio en las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P) y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16) y de las respuestas aportadas a las cuestiones anteriores, los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º 1669/2011 y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1308/2011 deben interpretarse 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.
- 13 Estas cuestiones, que son determinantes para la resolución del litigio que ha de resolver el Conseil d'État, [omissis] revisten gran dificultad. En consecuencia, procede plantear a este respecto una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la

Unión Europea y, hasta que este se pronuncie, suspender el procedimiento sobre el recurso interpuesto por la Confédération paysanne.

RESUELVE:

Punto 1: Suspender el procedimiento sobre la pretensión formulada por la Confédération paysanne hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre las cuestiones siguientes:

1. ¿Deben interpretarse las disposiciones del Reglamento n.º 1169/2011, del Reglamento n.º 1308/2013, del Reglamento n.º 543/2011 y del Reglamento n.º 952/2013 en el sentido de que autorizan a un Estado miembro a adoptar una medida nacional de prohibición de las importaciones de frutas y hortalizas, procedentes de un país en concreto, contrarias al artículo 26 del Reglamento n.º 1169/2011 y al artículo 76 del Reglamento n.º 1308/2013, al no mencionar el país o el territorio del que son realmente originarias, en particular, cuando tal incumplimiento es generalizado y difícilmente puede ser objeto de control una vez que los productos han sido introducidos en el territorio de la Unión?
2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el Acuerdo en forma de Canje de Notas, aprobado mediante la Decisión del Consejo, de 28 de enero de 2019, sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo de 26 de febrero de 1996 por el que se crea una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros y Marruecos en el sentido de que, a efectos de la aplicación de los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º 1669/2011 y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1308/2011, 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 n.º 543/2011 respecto de las frutas y hortalizas recolectadas en dicho territorio?
3. En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿la Decisión del Consejo de 28 de enero de 2019, por la que se aprueba dicho Acuerdo en forma de canje de notas, es conforme con los artículos 3, apartado 5, y 21 del Tratado de la Unión Europea y con el principio consuetudinario de autodeterminación mencionado, en particular, en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas?
4. ¿Deben interpretarse los artículos 9 y 26 del Reglamento (UE) n.º 1669/2011 y el artículo 76 del Reglamento (UE) n.º 1308/2011 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?

[*omissis*] [Formalidades]

DOCUMENTO DE TRABAJO