

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 04 de octubre de 2024, C-399/22

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) of 04 October C-399/22

SARA GARCÍA GARCÍA

Universidad de Valladolid

sara.garciag@uva.es

ORCID: 0000-0001-7220-0368

Recibido: 15/09/2025 Aceptado: 15/10/2025.

Cómo citar: García García, Sara, "Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 04 de octubre de 2024, C-399/22", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 265 (2025): 247-257.

 Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/tmn06549>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 04 de octubre de 2024, C-399/22.

Palabras clave: importaciones; procedencia; consumidores; política comercial común.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) of 04 October 2024, C-399/22.

Keywords: imports; origin; consumers; common trade policy.

INTRODUCCIÓN

El derecho de información a los consumidores es defendido con ahínco por la Unión Europea y sus Estados. Esta defensa parece especialmente importante en el sector de la alimentación, en el que se enmarca el presente litio.

El trasfondo de la veracidad o alcance de esa información se ve, en este caso, alterado por un hecho político ajeno al ámbito agroalimentario

como es la cuestión de la situación político-jurídica del Sáhara Occidental y su relación con el Reino de Marruecos.

La confluencia entre ambos aspectos resulta en que hay productos, como ciertos tipos de tomates o melones, que siendo procedentes del Sáhara Occidental son etiquetados como productos con origen en Marruecos, algo cuestionado y enfrentado, en este caso, por el sindicato agrícola francés Confédération Paysanne.

La cuestión en relación con el Sáhara y Marruecos ya ha sido comentada en la presente revista, el pasado mes de junio de este año, con ocasión de la anulación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible firmado entre la Unión Europea y Marruecos, por incluir en el mismo aguas pertenecientes al Sáhara Occidental como parte del Reino de Marruecos.

Parte de las reflexiones necesarias en el presente comentario, por tanto, son las mismas que las realizadas entonces, aunque en esta ocasión se entremezclan con la política comercial de la Unión y la protección a los consumidores.

1. MARCO JURÍDICO

Las normas de Derecho de la Unión Europea sobre las que se sostiene, principalmente, el fondo del presente litigio son:

- **Reglamento de Ejecución (UE) 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.

De todas las mencionadas, pueden ser destacadas especialmente las siguientes disposiciones:

- **Artículo 17.3, párrafos primero y quinto:** «*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*

levantar 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.»

- **Artículo 18, párrafo 2:** «*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».*
- **Reglamento de Ejecución (UE) 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 Texto pertinente a efectos del EEE.

De todas las mencionadas, pueden ser destacadas especialmente las siguientes disposiciones:

- **Artículo 26.2.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 UE (Reglamento (UE) nº 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).**

De todas las mencionadas, pueden ser destacadas especialmente las siguientes disposiciones:

- **Artículo 60:** «*Adquisición del origen: 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».*

- **Reglamento (UE) 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) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007.

De todas las mencionadas, pueden ser destacadas especialmente las siguientes disposiciones:

- **Artículo 194:** «*Medidas de salvaguardia: 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) nº 260/2009 del Consejo (42) y (CE) nº 625/2009 del Consejo (43). 2. Salvo disposición en contrario establecida en cualquier otro acto del Parlamento Europeo y del Consejo 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 TFUE. 3. La Comisión podrá tomar 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. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 229, apartado 2. Cuando la Comisión reciba una solicitud de un Estado miembro, adoptará una decisión al respecto, mediante actos de ejecución, en un 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** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones («Reglamento de base sobre las salvaguardias»).

De todas las mencionadas, pueden ser destacadas especialmente las siguientes disposiciones:

- **Artículo 24.2.a):** «*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 (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.

De todas las mencionadas, pueden ser destacadas especialmente las siguientes disposiciones:

- **Protocolo nº4:** *«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.».*

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

La Confédération Paysanne solicitó a las autoridades francesas que instasen la prohibición de la importación de tomates cereza y melones charentais por ser estos recolectados en el territorio del Sáhara Occidental, pero importados a Francia bajo el etiquetado de origen del Reino de Marruecos. Este sindicato francés considera que dicho etiquetado vulnera la verdad y, con ella, el Derecho de la Unión sobre la protección e información a los consumidores.

Las autoridades competentes respondieron negativamente, mediante una resolución apelada ante el Consejo de Estado francés, quien suspende el procedimiento y remite diversas cuestiones al Tribunal de Justicia de la Unión.

El Conseil d'Etat entiende que de la normativa europea aplicable a este caso 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»*. Al respecto, y ante los hechos alegados

por el sindicato agrícola, el Consejo concluye que esa normativa europea *«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»*; ahora bien, considera razonable plantear la posibilidad de que una medida de salvaguardia así pueda 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»*.

La interpretación de las opciones planteadas por el Consejo de Estado se complica al incluir el contexto geopolítico en el que se enmarca la cuestión: la situación del Sáhara Occidental y su relación con el Reino de Marruecos. Como ya hubo oportunidad de tratar este tema en el pasado número de la revista, baste recordar o destacar al respecto lo siguiente: el trasfondo del asunto en este punto se sitúa en el reconocimiento y tratamiento del Sáhara Occidental; esta cuestión se debate desde que esta era una provincia española en el siglo XIX. En la actualidad reciente el Sáhara es un territorio no autónomo, administrado *de facto* en la actualidad por el Reino de Marruecos, pero que dispone, con arreglo al Derecho internacional, de autodeterminación y un estatuto propio y distinto del de ese Estado. Este es el motivo por el cual parece legítimo cuestionar si en el etiquetado sobre el origen de productos procedentes del Sáhara debe aparecer este o el Reino de Marruecos.

El Tribunal de Justicia de la Unión ha tenido la oportunidad de reconocer esa autonomía del Sáhara a través de diversos pronunciamientos relacionados con diferentes acuerdos firmados entre la Unión y el Reino de Marruecos en los que se incluía al Sáhara como una parte más de este último, sin distinción ni procedimiento especial. Uno de esos acuerdos es el Canje de Notas aprobado mediante la Decisión 2019/217, que 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. El problema al respecto se encuentra expuesto con claridad en los apartados 36 y siguientes de la Sentencia del Tribunal de Justicia aquí comentada: la

Decisión 2019/217 fue anulada por la sentencia del Tribunal General de 29 de septiembre de 2021. Esto anularía las Preferencias Arancelarias concedidas al Reino de Marruecos sobre los productos con origen en el Sáhara Occidental.

Tal como se desprende de esa sentencia, los efectos de la mencionada Decisión se mantendrán 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».*

Este es el motivo por el cual la interpretación ofrecida por el Tribunal no puede ser tan clara y directa como cabría esperar en un principio, en relación con la validez del etiquetado, pero más en especial sobre las medidas de salvaguardia que podrían adoptar, en su caso, los Estados miembros si se demuestra que los referidos productos llevan sistemáticamente una indicación de origen errónea.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

Ante estas dudas, el Consejo de Estado francés decidió suspender el procedimiento y plantear la correspondiente petición de cuestión prejudicial en relación, por un lado, con la validez o no de una etiqueta que establece como marroquí el origen de productos procedentes del Sáhara Occidental y, por otro, el alcance de las competencias de las autoridades nacionales, si dispusiesen de estas, para remediar, atajar o solventar mediante la imposición de medidas de salvaguardia, la posible vulneración de los derechos de los consumidores que puede suponer un etiquetado inexacto del origen de los productos importados.

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) resulta claro que, conforme al Derecho europeo, las frutas y

hortalizas destinadas a ser vendidas frescas al consumidor solo podrán comercializarse si en ellas figura la indicación del país de origen.

El concepto de *país de origen* debe interpretarse a la luz del Código Aduanero de la Unión. Del art. 60 de dicho Código se desprende que «*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*». El TJUE considera que los términos *país*, *Estado* o *territorio* «*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*». Por este motivo, si los productos fueron recolectados en el territorio del Sáhara Occidental y este territorio es distinto del del Reino de Marruecos, el territorio del primero es un territorio aduanero *sensu stricto* y, 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, siendo «*cualquier otra indicación engañosa*» y contraria a las normas de la Unión.

Más compleja es la interpretación de la otra gran cuestión de este caso, relativa a la capacidad de respuesta que podrían tener o no los Estados miembros ante una infracción sistemática como la mencionada.

Las relaciones con terceros Estados o territorios como los implicados en el presente caso deben interpretarse al amparo de las normas propias de la Acción Exterior de la Unión Europea y, dentro de esta en concreto, al abrigo de los instrumentos propios de la política comercial europea. El art. 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), otorga competencia exclusiva a la Unión en el ámbito de la política comercial. Sobre la base del art. 2 TFUE, esa exclusividad implica que «*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*».

Por lo pronto, para el TJUE ya es claro que, con estas bases, «*los Estados miembros no pueden adoptar unilateralmente una medida que*

prohibía 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».

El art. 15.1. del Reglamento 2015/478 determina que será la Comisión Europea la que, en caso de riesgo de perjuicio grave para los productores de la Unión, tendrá las competencias para adoptar medidas de salvaguardia, a instancias de un Estado miembro o por iniciativa propia. Un régimen análogo es el que viene a regular el art. 194 del Reglamento n.º 1308/2013, designando a la Comisión como la competente a estos efectos.

Esto impediría a un Estado miembro adoptar unilateralmente una medida que prohíba determinadas importaciones de productos en la Unión; pues, si bien el art. 24.2.a) del Reglamento 2015/478 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»*

, esta previsión debe entenderse 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 Reglamento n.º 1308/2013, que, como se ve reserva a la Comisión la competencia para adoptar medidas de salvaguardia frente a las importaciones en la Unión de este tipo de productos».

¿Ha actuado al respecto la Comisión Europea? No parece o, al menos, no se han encontrado referencias oficiales publicadas al respecto en la fecha en que se escriben estas líneas; por el contrario, sí es posible encontrar actualmente las reclamaciones al efecto de los productores europeos. Es importante recordar que, como declaró el TJUE en sus

sentencias, los efectos de la Decisión sobre Canje de Notas ya anulada y, por tanto, las Preferencias Arancelarias marroquíes sobre los productos procedentes del Sáhara, se mantendrían hasta el día 04 de octubre del presente año. Habrá que esperar, por tanto, a ver si la Comisión decide actuar entonces, mientras se aprueba el nuevo Acuerdo con el Reino de Marruecos, que se encuentra actualmente en negociación. Si la Comisión continuase en la inacción a estos efectos, cabría plantear en última instancia la posibilidad de interponer el correspondiente recurso por omisión previsto en el art. 265 TFUE.