Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 18 de julio de 2013*

«Incumplimiento de Estado — Reglamento (CE) nº 1829/2003/CE — Alimentación animal — Alimentos modificados genéticamente — Producción, comercialización o utilización — Prohibición nacional no entrada aún en vigor»

En el asunto C-313/11,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 20 de junio de 2011,

Comisión Europea, representada por el Sr. D. Bianchi y la Sra. A. Szmytkowska, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Polonia, representada por el Sr. M. Szpunar en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Borg Barthet, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y el Sr. M. Safjan y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

1 En su recurso la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 16, apartado 5, 19, 20 y 34 del Reglamento (CE) nº 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (DO L 268, p. 1) al prohibir la producción, comercialización y utilización en la alimentación animal en Polonia de piensos modificados genéticamente y los organismos modificados genéticamente destinados a ser utilizados en los piensos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 En virtud de los considerandos 3, 4, 7 y 30 del Reglamento nº 1829/2003, a fin de proteger la salud humana y la sanidad animal y garantizar condiciones de competencia iguales y leales, los alimentos y los piensos que contengan organismos modificados genéticamente (en lo sucesivo, «OMG»), consistan en tales organismos o hayan sido producidos a partir de ellos (en lo sucesivo, «alimentos y piensos modificados genéticamente») deben someterse a una evaluación de seguridad antes de su comercialización dentro de la Unión Europea, según un procedimiento comunitario único, eficaz y transparente.

3 Dicho Reglamento enuncia en su considerando 31 que, a fin de garantizar una evaluación científica armonizada de los alimentos y piensos modificados genéticamente, ésta debe ser efectuada por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

4 Con la rúbrica «Ámbito de aplicación», el artículo 15 de dicho Reglamento prevé, en el apartado 1, que las disposiciones correspondientes a la autorización relativa a los piensos modificados genéticamente y que las normas referentes a la supervisión se apliquen a los:

«[...]

a) [...] OMG destinados a la alimentación animal;

b) [...] piensos que contengan o estén compuestos por OMG;

c) [...] piensos producidos a partir de OMG.»

5 Con la rúbrica «Requisitos», el artículo 16 de dicho Reglamento dispone, en los apartados 1, letra a), 2, 3 y 5:

«1. Los piensos contemplados en el apartado 1 del artículo 15 no deberán:

a) tener efectos negativos sobre la salud humana, la sanidad animal o el medio ambiente;

[...]

2. No se comercializará, utilizará o transformará, ningún producto contemplado en el apartado 1 del artículo 15 a menos que esté cubierto por una autorización concedida de acuerdo con lo dispuesto en la presente sección y cumpla las condiciones pertinentes establecidas en dicha autorización.

3. No se autorizará ningún producto contemplado en el apartado 1 del artículo 15 a menos que el solicitante de la autorización haya demostrado adecuada y suficientemente que cumple lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo.

[...]

5. La autorización a que se hace referencia en el apartado 2 no será concedida, denegada, renovada, modificada, suspendida o revocada más que por las razones y conforme a los procedimientos establecidos en el presente Reglamento.

[...]»

6 Los artículos 17 a 19 de dicho Reglamento regulan el procedimiento de autorización. El artículo 19 dispone, en particular, que la Comisión es competente para conceder la autorización.

7 El artículo 20 del Reglamento nº 1829/2003 regula la situación de los productos existentes y establece los requisitos con los que tales productos, cuando se hubieran comercializado legalmente antes de la fecha de la aplicación del Reglamento nº 1829/2003, podrán seguir siendo comercializados, utilizados y transformados si se cumplen determinadas condiciones.

8 El artículo 34 de dicho Reglamento prevé que puedan adoptarse medidas de emergencia con arreglo a los procedimientos a que se refieren los artículos 53 y 54 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, p. 1), en caso de riesgo grave para la salud humana, la sanidad animal o el medio ambiente derivado de un producto.

9 Los artículos 53 y 54 del Reglamento nº 178/2002 disponen que, en tal caso, la adopción de las medidas apropiadas queda reservada a la Comisión y que los Estados miembros pueden adoptarlas exclusivamente en caso de inactividad de dicha institución.

Derecho polaco

10 El artículo 15, apartado 1, punto 4), de la Ley relativa a los piensos de 22 de julio de 2006 (Dz. U. nº 144, posición 1045; en lo sucesivo, «Ley APA»), establece que están prohibidas la producción, la comercialización y la utilización en la alimentación animal en Polonia de piensos modificados genéticamente y los OMG destinados a su utilización en los piensos (en lo sucesivo, «prohibición controvertida»).

11 En virtud del artículo 53 de la Ley APA, a toda persona que infrinja la prohibición controvertida le será impuesta una multa.

12 Con arreglo al artículo 65 de la Ley APA, dicha prohibición debía entrar en vigor dos años después de su publicación, es decir, el 12 de agosto de 2008.

13 El 26 de junio de 2008, el legislador polaco adoptó la Ley sobre modificación de la Ley APA (Dz. U. nº 144, posición 899, que entró en vigor el 12 de agosto de 2008 y que modificó el artículo 65 de la Ley APA aplazando la fecha de entrada en vigor de la prohibición controvertida al 1 de enero de 2013.

Procedimiento administrativo previo

14 El 24 de octubre de 2006, tras tomar conocimiento de la fecha de entrada en vigor de la Ley APA, la Comisión remitió un escrito a la República de Polonia en el que consideraba que la prohibición controvertida infringía el Reglamento nº 1829/2003, en la medida en que afectaba a la libre comercialización, la circulación y la utilización de piensos ya aprobados en virtud de dicho Reglamento.

15 Mediante escrito de 28 de noviembre de 2006 la República de Polonia respondió señalando la «posición-marco» adoptada por el Consejo de Ministros polaco con ocasión del debate político y social en Polonia sobre los piensos modificados genéticamente, en la que aquél se pronunció contra la introducción en el mercado de tales piensos. Dicho Estado miembro informó a la Comisión, en particular, acerca de varios estudios en curso relativos al efecto de la referida prohibición en la producción y en la oferta de piensos modificados genéticamente, así como en la posibilidad de sustituirlos, afirmando que la decisión definitiva relativa a la disposición controvertida debía adoptarse antes de la fecha de su entrada en vigor, es decir, antes del 12 de agosto de 2008.

16 El 23 de marzo de 2007 la Comisión remitió un escrito de requerimiento a la República de Polonia en el que precisaba que los OMG en el sentido del Reglamento nº 1829/2003 sólo podían prohibirse en casos excepcionales, cuyos requisitos, a su juicio, no concurrían en este caso. Por lo tanto, la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Reglamento nº 1829/2003 al prohibir la producción, la comercialización y la utilización en la alimentación animal en Polonia de alimentos modificados genéticamente y los OMG destinados a su utilización en los piensos.

17 El 22 de mayo de 2007 la República de Polonia pidió a la Comisión que aplazara el término del plazo para responder al escrito de requerimiento al 22 de junio de 2007, afirmando que «los riesgos vinculados a la utilización de productos modificados genéticamente para las personas, los animales y el medio ambiente suscitan fuertes temores». Afirma igualmente que, para preparar su respuesta, le corresponde tomar en consideración las observaciones y las opiniones de diversos expertos, lo que le obliga a realizar consultas e investigaciones y a mantener reuniones, así como a analizar una gran cantidad de documentos. Mediante escrito de 31 de mayo de 2007 la Comisión acogió dicha petición.

18 Mediante escrito de 22 de junio de 2007 la República de Polonia respondió al escrito de requerimiento reiterando esencialmente la misma argumentación formulada en su escrito de 28 de noviembre de 2006.

19 Al no quedar satisfecha con esa respuesta, el 23 de octubre de 2007 la Comisión remitió un dictamen motivado a la República de Polonia en el que la requería para que adoptara las medidas necesarias a fin de atenerse a sus obligaciones dentro de un plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho dictamen, que tuvo lugar asimismo el 23 de octubre de 2007.

20 Aludiendo a las dificultades con que, habida cuenta de su reciente nombramiento, se encontraba el Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural para adoptar una decisión dentro de plazo sobre la posición final que debía adoptarse con respecto a la infracción alegada, la República de Polonia solicitó un aplazamiento del término del plazo para responder al dictamen motivado al 13 de diciembre de 2007. La Comisión rechazó esta petición por considerar que no se cumplían los requisitos aplicables.

21 En su respuesta al dictamen motivado de 21 de enero de 2008 el referido Estado miembro anunció la derogación del artículo 15, apartado 4, de la Ley APA.

22 Toda vez que no recibió ninguna información sobre dicha derogación, mediante escrito de 16 de junio de 2008 la Comisión requirió que se le informara a la mayor brevedad posible sobre la supresión de la prohibición controvertida.

23 Mediante escrito de 26 de junio de 2008, la República de Polonia informó a la Comisión de que los trabajos legislativos relativos al proyecto de modificación de la Ley APA estaban en curso y que la prohibición controvertida no debía entrar en vigor el 12 de agosto de 2008, sino el 1 de enero de 2012. En realidad, la modificación que adoptó el legislador polaco aplazó dicha fecha al 1 de enero de 2013.

24 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

25 Con carácter preliminar, en relación con la alegación formulada por la República de Polonia de que la *vacatio legis* relativa a la prohibición controvertida prevista hasta el 1 de enero de 2013 permite efectivamente mantener, de conformidad con el Reglamento nº 1829/2003, la posibilidad de producir, comercializar y utilizar piensos modificados genéticamente, basándose, en particular, en las sentencias de 29 de octubre de 1998, Comisión/Grecia (C-185/96, Rec. p. I-6601), y de 28 de noviembre de 2002, Comisión/Francia (C-259/01, Rec. p. I-11093), la Comisión alega que la adopción de la prohibición controvertida y el aplazamiento de su entrada en vigor va en contra del principio de seguridad jurídica.

26 Al respecto, la Comisión precisa que al no haber derogado la República de Polonia la prohibición controvertida, los productores de piensos afectados, que están especialmente obligados a encontrar nuevas fuentes de materias primas, se hallan en una situación jurídica incierta habida cuenta del riesgo de que se aplace nuevamente la entrada en vigor de dicha prohibición.

27 En este contexto, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión recuerda que un Estado miembro viola el Derecho de la Unión, no sólo si mantiene una disposición legislativa contraria a éste, aun cuando la disposición de que se trate no se aplique, sino también si instaura un marco legislativo contrario a una directiva, aunque éste aún no haya sido de aplicación a casos concretos.

28 Sostiene además que los Estados miembros no pueden justificar la inobservancia del Derecho de la Unión por el hecho de que de ello no haya resultado ninguna consecuencia negativa, cuando de varios documentos se desprende que, una vez entrada en vigor, la prohibición controvertida dará lugar a tales consecuencias.

29 La Comisión señala asimismo que la libertad de elección de técnica legislativa de la que goza un Estado miembro no implica la libertad de adoptar una normativa incompatible con el Derecho de la Unión.

30 Además, la Comisión recuerda que remitió a la República de Polonia su dictamen motivado antes de la entrada en vigor de la prohibición controvertida, que había sido prevista para el 12 de agosto de 2008 y que, por lo tanto, la modificación por la República de Polonia de la fecha de entrada en vigor de dicha prohibición, fijada ahora al 1 de enero de 2013, en nada afecta a la esencia de la infracción en el presente asunto.

31 Por otra parte, en relación con la posible justificación basada en la moralidad pública prevista en el artículo 36 TFUE, la Comisión señala, con carácter preliminar, que el Reglamento nº 1829/2003 es una medida de armonización completa en el ámbito de los piensos modificados genéticamente y de los OMG destinados a ser utilizados en la alimentación animal. Por lo tanto, una medida nacional no debe apreciarse en virtud de disposiciones de Derecho primario, sino de las relativas a dicha medida de armonización.

32 Alega que, incluso en el caso de que se recurra al procedimiento de urgencia previsto en el artículo 34 del Reglamento nº 1829/2003, que remite al procedimiento complejo, previsto en el Reglamento nº 178/2002, que debe seguirse cuando existe un riesgo grave para la salud de las personas, la sanidad animal o el medio ambiente, la adopción de las medidas apropiadas queda, no obstante, reservada a la Comisión y los Estado miembros sólo están facultados para adoptar medidas provisionales de protección únicamente en caso de inactividad de dicha institución.

33 Manifestando algunas dudas sobre el hecho de que, como en el caso de autos, un Estado miembro pueda proponer las excepciones establecidas en el artículo 36 TFUE, la Comisión alega, además, que, en todo caso, la República de Polonia no ha demostrado, como lo exige una reiterada jurisprudencia, que concurran los requisitos que permiten una excepción en virtud del artículo 36 TFUE.

34 Al respecto, la referida institución recrimina a la República de Polonia que no aluda a la moralidad pública con carácter autónomo y que la confunda con la justificación basada en la protección de la salud y del medio ambiente. Agrega que, además, dicho Estado miembro no ha demostrado que exista un vínculo entre la prohibición controvertida y la moralidad pública, y el hecho de que no se haya presentado ningún estudio sobre el particular, según la Comisión, va en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, los Estados miembros no pueden basarse en el punto de vista de una parte de la opinión pública para impugnar unilateralmente una medida de armonización.

35 Por último, señalando que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro que recurre a las medidas previstas en el artículo 36 TFUE está obligado a observar el principio de proporcionalidad, la Comisión alega que, en todo caso, la prohibición controvertida es manifiestamente desproporcionada.

36 La República de Polonia replica que, en el caso de autos, no puede calificarse de violación del Derecho de la Unión el mero hecho de que el legislador nacional haya adoptado disposiciones legales que no han entrado ni entrarán en vigor.

37 Al respecto, el aludido Estado miembro discute la pertinencia de la jurisprudencia citada por la Comisión en apoyo de su argumentación, señalando que las sentencias de que se trata sólo se refieren a situaciones en las que se pronunció el Tribunal de Justicia sobre una violación del Derecho de la Unión por el Derecho nacional en vigor en los Estados miembros pertinentes, lo que no ocurre precisamente en el caso de autos.

38 Afirma que el efecto de esta supuesta violación puede, en su caso, producirse tras la expiración de la *vacatio legis* establecida en la Ley, y, por ende, después de un período significativo, pero, según la República de Polonia, sería hipotético, habida cuenta de que hasta la expiración de dicha *vacatio legis*, la prohibición controvertida podría aún ser objeto de modificación o de derogación por el legislador polaco. Por lo tanto, a su juicio, la Comisión no puede fundar el procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE sobre tales violaciones eventuales e hipotéticas.

39 Refiriéndose a la libertad de que un Estado miembro elija su técnica legislativa, en particular, en lo tocante al plazo para la entrada en vigor de una disposición, la República de Polonia afirma que el cuestionamiento por la Comisión de disposiciones que aún no han entrado en vigor puede llevar a una situación en la que dicha institución tendría la posibilidad de discrepar sobre las técnicas

legislativas a la que recurre un Estado miembro de conformidad con su ordenamiento jurídico, aun cuando, en realidad, la normativa del Estado miembro de que se tratara fuera acorde con el Derecho de la Unión.

40 De ello infiere la República de Polonia que, en la medida en que la normativa nacional en vigor garantiza plenamente la posibilidad de fabricar, comercializar y utilizar en la alimentación animal piensos modificados genéticamente y OMG destinados a la alimentación animal, no existe ningún riesgo de inseguridad jurídica, como alega la Comisión.

41 Además, el referido Estado miembro alega que dicha *vacatio legis* refleja el planteamiento prudente adoptado por la República de Polonia en lo que atañe a la utilización de productos modificados genéticamente y que tales disposiciones fueron notificadas de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 17 a 19 del Reglamento nº 1829/2003.

42 Por último, en su escrito de dúplica la República de Polonia, a título informativo, pone de relieve que la Ley APA será sometida a una modificación a partir del inicio del año 2012, previendo, en particular, la prórroga hasta el 1 de enero de 2017 de la *vacatio legis* de la prohibición controvertida que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, no entrará pues en vigor el 1 de enero de 2013.

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 Con carácter preliminar, debe señalarse que, como principal medio de defensa, la República de Polonia alega el hecho de que la prohibición controvertida aún no había entrado en vigor en el momento en que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado y que, por lo tanto, no se ha violado el Derecho de la Unión.

44 Si bien la Comisión no niega la *vacatio legis* del artículo 15, apartado 1, punto 4, de la Ley APA, aduce, no obstante, que el mero hecho de la adopción y de la publicación de dicha disposición constituye, a su juicio, un incumplimiento de las obligaciones de la República de Polonia, tal como se definen en el Reglamento nº 1829/2003.

45 A este respecto, baste recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 17 de enero de 2008, Comisión/Alemania, C-152/05, Rec. p. I-39, apartado 15, y de 6 de noviembre de 2012, Comisión/Hungría, C-286/12, apartado 41 y jurisprudencia citada).

46 Por consiguiente, debe señalarse que, con arreglo a dicha jurisprudencia, la fecha en la que debe situarse el Tribunal de Justicia para apreciar la existencia del incumplimiento imputado a la República de Polonia es el 23 de diciembre de 2007.

47 Ahora bien, en el presente asunto, es inconcuso que, al término de dicho plazo, la prohibición controvertida no estaba en vigor en la medida en que, con arreglo al artículo 65 de la Ley APA, aquélla debía entrar en vigor dos años después de su publicación, o sea el 12 de agosto de 2008 y, por lo tanto, con posterioridad al término del plazo fijado en el dictamen motivado, por lo que no puede constituir el objeto del presente recurso.

48 El recurso de la Comisión sólo podría prosperar si el Reglamento nº 1829/2003 impusiera, no obstante, antes del 12 de agosto de 2008, el cumplimiento de determinadas obligaciones a la República de Polonia. Tales obligaciones implicarían, en particular, en el contexto del presente litigio, que los Estados tuvieran que abstenerse de adoptar normativas que pudieran producir efectos negativos contrarios a los objetivos del referido Reglamento incluso antes de su entrada en vigor (véase, en este

sentido, la sentencia de 28 de octubre de 2010, Comisión/Malta, C-508/08, Rec. p. I-10589, apartado 21). Sin embargo, es preciso señalar que en modo alguno la Comisión ha basado los motivos invocados en apoyo de su recurso en la existencia de obligaciones derivadas directamente de dicho Reglamento.

49 Además, en relación con las posibles obligaciones dimanantes de otras disposiciones del Derecho de la Unión, la Comisión alega violación del principio de seguridad jurídica por la prohibición controvertida remitiéndose a varias sentencias del Tribunal de Justicia.

50 Al respecto, baste observar que la jurisprudencia citada por la Comisión se refiere, por una parte, a situaciones en las que se pronunció el Tribunal de Justicia sobre una violación del Derecho de la Unión por el Derecho nacional en vigor en los Estados miembros de que se trataba y, por otra, a la transposición de directivas. Toda vez que dichas situaciones no son idénticas a la del presente asunto, la Comisión no ha demostrado con suficiente precisión que, en las circunstancias concretas del caso de autos, se haya producido una violación del principio de seguridad jurídica.

51 Por otra parte, la Comisión tampoco ha alegado el hecho de que, en el marco del presente asunto, un Estado miembro esté sujeto a otras obligaciones que se incumplan en el caso de autos, como la derivada, a modo de ejemplo, del principio de lealtad consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero.

52 Teniendo en cuenta cuanto antecede, y sin que sea necesario pronunciarse sobre las demás imputaciones formuladas tanto por la Comisión como por la República de Polonia, procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

53 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la República de Polonia ha solicitado la condena en costas de la Comisión y los motivos formulados por ésta han sido desestimados, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Firmas