SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 16 de julio de 2009 *

En el asunto C-165/08,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 15 de abril de 2008,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. B. Doherty 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. Dowgielewicz, en calidad de agente,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: polaco.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. K. Schiemann (Ponente), P. Kūris y L. Bay Larsen y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. R. Grass;

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

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo (DO L 106, p. 1), considerada en su conjunto, y, en particular, de sus artículos 22 y 23, así como en virtud de la Directiva 2002/53/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, referente al catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas (DO L 193, p. 1), en particular, de sus artículos 4, apartado 4, y 16, al

prohibir la libre circulación de semillas de variedades modificadas genéticamente así como la inclusión de variedades modificadas genéticamente en el catálogo nacional de variedades.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

Directiva 2001/18

2 La Directiva 2001/18 se adoptó sobre la base del artículo 95 CE. Según su artículo 1, la citada Directiva, de conformidad con el principio de cautela, tiene por objetivo aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros y proteger la salud humana y el medio ambiente, por una parte, cuando se produzcan liberaciones intencionales en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (en lo sucesivo, «OMG») para cualquier otro propósito distinto del de su comercialización en la Comunidad Europea y, por otra parte, cuando se comercialicen OMG como productos o componentes de productos en la Comunidad.

3 El noveno considerando de la Directiva 2001/18 enuncia:

«Tiene particular importancia el respeto de los principios éticos reconocidos en un Estado miembro; los Estados miembros pueden tener en cuenta aspectos éticos cuando se liberen intencionalmente o se comercialicen OMG como productos o componentes de productos.»

4 A tenor de los considerandos 56 a 58 de esta Directiva:

«56) Cuando se comercialice un producto que contenga OMG, que sean productos o componentes de productos, y siempre que dicho producto haya sido debidamente autorizado de conformidad con la presente Directiva, un Estado miembro no podrá prohibir, restringir o impedir la comercialización de OMG que sean productos o componentes de productos, si cumplen las disposiciones de la presente Directiva; debe establecerse un procedimiento de salvaguardia en caso de riesgo para la salud humana o el medio ambiente.

57) El Grupo europeo de Ética de la Ciencia y de las Nuevas Tecnologías de la Comisión debe ser consultado con el fin de obtener asesoramiento sobre cuestiones éticas de carácter general relativas a la liberación deliberada o a la comercialización de OMG; dichas consultas se entenderán sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros en lo que respecta a aspectos éticos.

58) Los Estados miembros deben poder consultar a cualquier comité que hayan establecido para asesorarlos sobre las implicaciones éticas de la biotecnología.»

5 La parte B de la citada Directiva tiene por objeto las condiciones en las que se concederán las autorizaciones para proceder a la liberación intencional de OMG con cualquier otro propósito distinto del de su comercialización.

6 La parte C de esta misma Directiva, que incluye los artículos 12 a 24 de ésta, tiene por objeto las autorizaciones para proceder a la comercialización de OMG como productos o componentes de productos.

7 Titulado «Libre circulación», el artículo 22 de la Directiva 2001/18 dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23, los Estados miembros no podrán prohibir, restringir o impedir la comercialización de OMG que sean productos o componentes de un producto si cumplen las disposiciones de la presente Directiva.»

8 Titulado «Cláusula de salvaguardia», el artículo 23 de esta Directiva establece:

«1. Cuando, por disponer de información nueva o adicional con posterioridad a la fecha de la autorización que afecte a la evaluación del riesgo para el medio ambiente o de una nueva valoración de la información existente a tenor de los conocimientos científicos nuevos o adicionales, un Estado miembro tenga razones suficientes para considerar que un OMG que sea un producto o un componente de un producto y que haya sido debidamente notificado y autorizado por escrito de conformidad con la presente Directiva, constituye un riesgo para la salud humana o el medio ambiente, podrá restringir o prohibir provisionalmente en su territorio el uso o la venta de dicho OMG que sea un producto o un componente de un producto.

Los Estados miembros garantizarán que en caso de riesgo grave, se aplicarán medidas de emergencia, tales como la suspensión o el cese de la comercialización, incluida la información al público.

El Estado miembro informará inmediatamente a la Comisión y a los demás Estados miembros sobre las acciones adoptadas con arreglo al presente artículo, exponiendo los motivos de su decisión y facilitando la nueva valoración de la evaluación del riesgo para el medio ambiente, indicando si deben modificarse, y en qué forma, las condiciones de la autorización o si debe ponerse fin a esta última y, cuando proceda, la información nueva o adicional en que se base su decisión.

2. Se adoptará una decisión al respecto en un plazo de 60 días, de acuerdo con el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 30. […]»

9 El artículo 29 de la citada Directiva dispone:

«1. Sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros en lo relativo a las cuestiones de ética, la Comisión, por iniciativa propia o a instancias del Parlamento Europeo o del Consejo, consultará sobre cuestiones éticas de carácter general a cualquier comité que haya creado para asesorarla sobre las repercusiones éticas de la biotecnología, como el Grupo europeo de Ética de la Ciencia y de las Nuevas Tecnologías.

Dicha consulta podrá efectuarse asimismo a petición de un Estado miembro.

[…]

3. Los procedimientos administrativos previstos en la presente Directiva no se verán afectados por lo dispuesto en el apartado 1.»

10 El artículo 36 de la Directiva 2001/18 establece:

«1. Queda derogada la Directiva 90/220/CEE a partir de 17 de octubre de 2002.

2. Las referencias hechas a la Directiva derogada se entenderán como hechas a la presente Directiva y deben leerse de conformidad con el cuadro de correspondencias que figura en el anexo VIII.»

Directiva 2002/53

11 Como resulta de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 2002/53 «trata de la admisión de las variedades de remolachas, de plantas forrajeras, de cereales, de patatas, así como de plantas oleaginosas y textiles en un catálogo común de variedades de las especies de plantas agrícolas cuyas semillas o plantas pueden comercializarse según las disposiciones de las Directivas referentes a la comercialización de las semillas de remolachas (2002/54/CE [del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la comercialización de las semillas de remolacha (DO L 193, p. 12)]), de las semillas de plantas forrajeras (66/401/CEE [del Consejo, de 14 de junio de 1966, relativa a la comercialización de las semillas de plantas forrajeras (DO 1966, 125, p. 2298; EE 03/01 p. 174)]), de las semillas de cereales (66/402/CEE [del Consejo, de 14 de junio de 1966, relativa a la comercialización de las semillas de cereales (DO 1966, 125, p. 2309; EE 03/01 p. 185)]), de las patatas de siembra (2002/56/CE [del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la comercialización de patatas de siembra (DO L 193, p. 60)]) y de las semillas de plantas oleaginosas y textiles (2002/57/CE [del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la comercialización de semillas de plantas oleaginosas y textiles (DO L 193, p. 74)])». A tenor del apartado 2 de este mismo artículo, el citado catálogo común se «establecerá sobre la base de los catálogos nacionales de los Estados miembros».

12 El artículo 4 de la Directiva 2002/53, que enumera algunas condiciones que los Estados miembros deben respetar para admitir una variedad, prevé, en su apartado 4:

«Las variedades modificadas genéticamente con arreglo a lo dispuesto en los puntos 1 y 2 del artículo 2 de la Directiva 90/220/CEE únicamente serán admitidas cuando se hayan adoptado todas las medidas necesarias para evitar efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente.»

13 El artículo 16 de la Directiva 2002/53 dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que, con efectos a partir de la publicación mencionada en el artículo 17, las semillas de las variedades aceptadas de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva o con arreglo a principios que correspondan a los de la presente Directiva no estén sujetas a ninguna restricción de comercialización en lo que se refiere a la variedad.

2. Se podrá autorizar a un Estado miembro, previa solicitud que se tramitará según el procedimiento contemplado en el [apartado 2 del] artículo 23 o en el apartado 3 del artículo 23 si se trata de variedades modificadas genéticamente, a que prohíba la utilización, en la totalidad de su territorio o en una parte del mismo, de la variedad en cuestión o a que determine las condiciones adecuadas de cultivo de dicha variedad y, en el caso contemplado en la letra c), las condiciones de utilización de los productos que resulten de dicho cultivo:

a) si se demostrare que el cultivo de esa variedad podría resultar perjudicial, desde el punto de vista fitosanitario, para el cultivo de otras variedades o especies;

b) si se comprobare, basándose en exámenes oficiales en cultivos realizados en el Estado miembro solicitante, aplicando por analogía las disposiciones del apartado 4 del artículo 5, que la variedad no da, en ninguna parte de su territorio, los resultados obtenidos con otra variedad comparable admitida en el territorio de ese Estado miembro, o si fuere notorio que la variedad, debido a su naturaleza o a su clase de madurez, no es apta para el cultivo en ninguna parte de su territorio. La solicitud se presentará antes del fin del tercer año civil siguiente al de la admisión;

c) si existieren motivos justificados además de los ya indicados o que pudieran indicarse durante el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 10 para considerar que la variedad supone riesgos para el medio ambiente o la salud humana.»

14 A tenor del artículo 17 de esta Directiva:

«De acuerdo con las informaciones suministradas por los Estados miembros y a medida que éstas le fueran llegando, la Comisión asegurará la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* serie C, bajo la denominación "Catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas", de todas las variedades cuyas semillas y plantas no estén, en aplicación del artículo 16, sometidas a ninguna restricción de comercialización en lo que se refiere a la variedad […].»

Normativa nacional

15 El artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre las semillas de 26 de junio de 2003 (Dz. U nº 137, posición 1299), en su versión modificada por la Ley de 27 de abril de 2006 (Dz. U nº 92, posición 639; en lo sucesivo, «Ley sobre las semillas»), dispone que «no serán incluidas en el catálogo nacional las variedades de plantas modificadas genéticamente».

16 El artículo 57, apartado 3, de la Ley sobre las semillas establece que «no podrá autorizarse la comercialización de semillas de variedades de plantas modificadas genéticamente en el territorio de la República de Polonia». Con arreglo al artículo 67, apartado 1, de esta misma Ley, se podrá imponer una sanción pecuniaria a la persona que comercialice semillas infringiendo el citado artículo 57, apartado 3.

Procedimiento administrativo previo

17 Al término de un primer intercambio de correspondencia con la República de Polonia que tuvo lugar los días 19 de junio y 19 de julio de 2006, la Comisión dirigió al citado Estado miembro, el 18 de octubre de 2006, un escrito de requerimiento, con arreglo al artículo 226 CE. La Comisión señalaba en el mismo que los artículos 5, apartado 4, y 57, apartado 3, de la Ley sobre las semillas (en lo sucesivo, «disposiciones nacionales controvertidas») infringen la Directiva 2001/18, en particular sus artículos 22 y 23, así como la Directiva 2002/53, en particular sus artículos 4, apartado 4, y 16.

18 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2006, la República de Polonia negó haber incumplido sus obligaciones. Invocó, en particular, el principio de cautela y los riesgos de consecuencias irreversibles para la biodiversidad y el medio ambiente en general así como para el sector agrícola polaco en particular que entrañan los principios de evaluación poco claros, los controles y garantías insuficientes y las normas incompletas en materia de coexistencia de cultivos que contiene la Directiva 2001/18. Asimismo, dicho Estado miembro alega que las variedades incluidas en el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas creado por la Directiva 2002/53 no han sido evaluadas en el medio ambiente específicamente polaco y no ofrecen, por ello, garantías suficientes en cuanto a la inexistencia de efectos negativos a largo plazo.

19 Por otro lado, la República de Polonia se refirió al temor de que se causen perjuicios a la salud pública y al medio ambiente así como a la fuerte oposición manifestada por la opinión pública en Polonia respecto a los OMG y a la necesidad de respetar los principios éticos, de conformidad con el noveno considerando de la Directiva 2001/18, alegando, a este respecto, que la introducción en el ordenamiento jurídico polaco de disposiciones con las que no está de acuerdo la mayoría de la sociedad polaca sería contrario a la ética.

20 Al no satisfacerle dicha respuesta, la Comisión remitió, el 29 de junio de 2007, un dictamen motivado a la República de Polonia instándola a adoptar las medidas necesarias para ajustarse a tal dictamen en un plazo de dos meses a partir de su recepción.

21 En su respuesta fechada el 28 de agosto de 2007, la República de Polonia reiteró, en esencia, las alegaciones ya expuestas en respuesta al escrito de requerimiento. Además, indicó que la adopción unánime, en 2006, por las asambleas de los voivodatos polacos, de resoluciones por las que se declara que sus territorios deben estar libres de cultivos modificados genéticamente y de OMG, evidencia que las disposiciones nacionales controvertidas entran dentro del ámbito de la moralidad pública, y añadió que tales medidas están autorizadas, por tanto, sobre la base del artículo 30 CE, sin que sea necesario invocar a este fin los procedimientos especiales que establece el Derecho derivado invocado por la Comisión.

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

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

23 En su recurso, la Comisión alega que el artículo 57, apartado 3, de la Ley sobre las semillas es incompatible con el sistema de libre circulación establecido por la Directiva 2001/18 en su conjunto y, en particular, con sus artículos 22 y 23. El artículo 22 de esta Directiva exige, en efecto, que todo OMG cuya comercialización haya sido autorizada de conformidad con la citada Directiva pueda utilizarse libremente en toda la Comunidad. Por su parte, el artículo 23 de la Directiva 2001/18, que regula estrictamente la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia respecto a OMG individuales al término de un análisis realizado caso por caso, implica que los Estados miembros no pueden prohibir de manera general la comercialización en su territorio de toda una categoría de OMG, máxime cuando no se ha seguido el procedimiento que prevé la citada disposición.

24 El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2002/53 obliga, además, a los Estados miembros a velar por que, a partir de la inclusión de una variedad en el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas, las semillas de ésta no estén sujetas a ninguna restricción de comercialización. Pues bien, existen, actualmente, cerca de setenta variedades modificadas genéticamente, autorizadas con arreglo a la Directiva 2001/18, que han sido incluidas en el citado catálogo común.

25 Por otro lado, la Comisión sostiene que la Directiva 2002/53, que tiene por objeto fijar exigencias de calidad uniformes para favorecer la libre circulación de las variedades, no permite a los Estados miembros prohibir, de manera general, la inclusión de variedades modificadas genéticamente en su catálogo nacional. Desde que se autoriza un OMG, en particular, al término de la evaluación científica en profundidad que exige la Directiva 2001/18, ya no puede considerarse que suponga un riesgo para la salud o el medio ambiente que pueda justificar, con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2002/53, que no se admita dicho OMG en el catálogo nacional de variedades.

26 En cuanto a las objeciones formuladas por la República de Polonia durante el procedimiento administrativo previo, la Comisión señala que los temores expresados por dicho Estado miembro sobre las supuestas imperfecciones de la Directiva 2001/18 en los ámbitos de la protección del medio ambiente y de la salud no pueden interferir con la interpretación que procede dar a sus disposiciones y que, en cualquier caso, no son fundadas. Según la Comisión, los procedimientos establecidos por la Directiva 2001/18 garantizan, en efecto, de conformidad con el principio de cautela, respecto a cada OMG individual una evaluación rigurosa de los eventuales riesgos para el medio ambiente y la salud humana a la vez que prevén mecanismos de control y de salvaguardia eficaces.

27 La referencia general a los principios éticos contenida en la respuesta al escrito de requerimiento no se acompaña de ninguna alegación ética precisa en relación con la liberación de OMG. Además, del noveno considerando de la Directiva 2001/18 resulta que las consideraciones éticas no son ajenas a su ámbito de aplicación, pero la prohibición de productos autorizados con arreglo a la citada Directiva no puede decidirse sin seguir los procedimientos que ésta establece. Asimismo, según la Comisión, es jurisprudencia reiterada que el artículo 30 CE ya no puede invocarse cuando disposiciones comunitarias regulan el ámbito considerado de manera detallada

y armonizada, lo que sucede con las Directivas 2001/18 y 2002/53 por lo que respecta a la comercialización de los OMG.

28 En su escrito de contestación a la demanda, la República de Polonia se opone a la admisibilidad del recurso alegando que las imputaciones de la Comisión son demasiado vagas y no le permiten identificar el objeto exacto de éste ni, por consiguiente, preparar adecuadamente su defensa. Según ella, aun cuando la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las Directivas 2001/18 y 2002/53 «en su conjunto», dado que las disposiciones más precisas mencionadas en la demanda sólo lo eran aparentemente a título de ejemplo, la Comisión no aporta ninguna explicación a este respecto.

29 Con respecto al fondo, la República de Polonia alega que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la jurisprudencia confirma que el recurso al artículo 30 CE sólo deja de ser posible cuando la armonización comunitaria realizada incluye las medidas necesarias para la consecución del objetivo específico que pretende garantizar la citada disposición del Tratado CE. Pues bien, precisamente las consideraciones éticas son ajenas a las Directivas 2001/18 y 2002/53 que tienen por objeto exclusivamente proteger el medio ambiente y la salud humana. Asimismo, el considerando 57 y el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2001/18 garantizan expresamente la competencia de los Estados miembros para regular los aspectos éticos ligados a los OMG.

30 Según la República de Polonia, en el caso de autos, la adopción de las disposiciones nacionales controvertidas estuvo guiada por principios de ética cristiana y humanista compartidos por la mayoría de la población polaca.

31 A este respecto, la República de Polonia invoca sucesivamente una concepción cristiana de la vida que se opone a que organismos vivos creados por Dios sean manipulados y transformados en materiales objeto de derechos de propiedad industrial, una concepción cristiana y humanista del progreso y del desarrollo que ordena el respeto al proyecto de la creación así como la búsqueda de armonía entre el hombre y la naturaleza y, por último, principios cristianos y humanistas en relación con el orden

social, dado que la reducción de organismos vivos al rango de producto con meros fines comerciales puede, en particular, minar los fundamentos de la sociedad.

32 En su réplica, la Comisión rechaza que el recurso sea inadmisible. Indica que expuso sus imputaciones y alegaciones claramente y en términos idénticos en el escrito de requerimiento, el dictamen motivado y la demanda.

33 Por lo que respecta a la Directiva 2001/18, además de sus artículos 22 y 23 expresamente mencionados porque constituyen la piedra angular del sistema de libre circulación establecido, se infringe también el citado sistema y el propio espíritu de esta Directiva así como la totalidad de sus disposiciones. En cuanto a la Directiva 2002/53, la Comisión precisa, en cambio, que su recurso se refiere específicamente a los artículos 4, apartado 4, y 16 de la misma, y no a su totalidad.

34 En lo que atañe al fondo, la Comisión reafirma que las cuestiones ligadas a la autorización y a la comercialización de semillas de OMG han sido objeto de una armonización exhaustiva, y añade que la Directiva 2001/18 incluye la toma en consideración de cuestiones éticas, en particular en su artículo 29, de modo que ya no es posible el recurso al artículo 30 CE por un Estado miembro.

35 Por otro lado, la Comisión alberga dudas sobre las razones de hecho que han conducido a la adopción de las disposiciones nacionales controvertidas. Por una parte, la República de Polonia no ha aportado datos que puedan acreditar que, adoptando las prohibiciones de que se trata, se haya inspirado en las consideraciones éticas y religiosas invocadas ante el Tribunal de Justicia. Por otra parte, las razones detalladas de orden religioso y ético expuestas en el escrito de contestación a la demanda no se manifestaron durante la fase administrativa previa en la que la República de Polonia hizo sobre todo consideraciones medioambientales y de salud pública.

36 Según la Comisión, un Estado miembro no puede, además, basarse en la percepción de una parte de la opinión pública para cuestionar unilateralmente una medida de armonización comunitaria.

37 En su dúplica, la República de Polonia manifiesta que las explicaciones facilitadas por la Comisión para justificar la admisibilidad del recurso, que señalaban una supuesta vulneración del sistema y del espíritu de la Directiva 2001/18, son inadmisibles por ser extemporáneas y excesivamente vagas. Las citadas explicaciones carecen, en cualquier caso, de fundamento, porque la citada Directiva establece varios sistemas relativos a la comercialización de los OMG, a su liberación intencional o, por último, a su liberación accidental.

38 En lo que atañe al fondo, la República de Polonia sostiene que cuando una Directiva ignora aspectos esenciales que caracterizan una categoría de productos, la armonización realizada no puede considerarse completa. La tesis defendida por la Comisión haría que ya no pudieran tenerse en cuenta en el presente caso los aspectos éticos ligados a los OMG, cuya importancia reconoce, sin embargo, el legislador comunitario en los considerandos y las disposiciones de la Directiva 2001/18, ni en el marco de los procedimientos establecidos por la citada Directiva ni con arreglo a las competencias que mantienen los Estados miembros.

39 Habida cuenta de sus finalidades éticas, las disposiciones nacionales controvertidas únicamente pueden examinarse a la luz de los artículos 28 CE y 30 CE y no a la luz de las Directivas 2001/18 y 2002/53. Toda vez que la Comisión no ha alegado, no obstante, la infracción del citado artículo 28 CE ni ha impugnado que las citadas disposiciones nacionales puedan satisfacer las exigencias, en particular de proporcionalidad, establecidas en el artículo 30 CE, el debate ante el Tribunal de Justicia sólo puede versar sobre la cuestión de si un Estado miembro está facultado para invocar consideraciones éticas en materia de comercio de OMG.

40 Por otro lado, la República de Polonia considera que la Comisión, a la que incumbe la carga de la prueba del incumplimiento alegado, no ha acreditado que las explicaciones de orden ético dadas por dicho Estado miembro sean incorrectas. Contrariamente a lo que sugiere la Comisión, un Estado miembro es libre de jerarquizar ante el Tribunal de

Justicia los motivos invocados en su defensa durante la fase administrativa previa así como de desarrollar algunos de éstos en detrimento de otros.

41 Asimismo, la República de Polonia subraya que es notorio que, en la época en que se votaron las disposiciones nacionales controvertidas, la mayoría de los diputados pertenecía a partidos políticos para los que la fe católica constituye un valor central, de modo que no es en absoluto sorprendente que éstos se hayan dejado guiar por valores cristianos y humanistas omnipresentes y compartidos por sus electores más que por consideraciones medioambientales o de salud pública científicamente complejas y más difíciles de comprender.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre el objeto del recurso y sobre la admisibilidad

42 Con carácter preliminar, procede recordar que del artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia al respecto resulta que la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y que esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o no omita pronunciarse sobre una imputación (véase, en particular, la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Polonia, C-475/07, apartado 43 y jurisprudencia citada).

43 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha estimado que, en el marco de un recurso con arreglo al artículo 226 CE, éste debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa a fin de permitir al Estado miembro y al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la infracción del Derecho comunitario reprochada, requisito éste necesario para que dicho Estado pueda invocar oportunamente los motivos en los que se basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (véase, en especial, la sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartado 44 y jurisprudencia citada).

44 En el presente caso, y tratándose, en primer lugar, de la parte del recurso relativa a la Directiva 2002/53, basta recordar que, a pesar de la relativa ambigüedad de las pretensiones de la demanda sobre este extremo, la Comisión confirmó, en su dúplica, que el citado recurso tenía por objeto que se declarase el incumplimiento por la República de Polonia de las obligaciones que se derivan para ésta de las únicas disposiciones expresamente identificadas en las citadas pretensiones, a saber, los artículos 4, apartado 4, y 16 de la citada Directiva. Por otro lado, dado que la Comisión expuso claramente, tanto durante la fase administrativa previa como en su demanda, las razones por las que consideraba que las disposiciones nacionales controvertidas infringían estas dos disposiciones, y dado que la República de Polonia pudo, por tanto, invocar oportunamente motivos para fundamentar su defensa a este respecto, no puede declararse la inadmisibilidad de esta parte del recurso.

45 En segundo lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de la parte del recurso relativa a la Directiva 2001/18, debe señalarse que la Comisión formuló sus imputaciones de manera comprensible y suficientemente precisa en lo que se refiere a los artículos 22 y 23 de la citada Directiva. En cambio, no expuso con la claridad requerida las razones por las que consideraba que la República de Polonia incumplió el conjunto de sus obligaciones derivadas de esta misma Directiva.

46 En efecto, la demanda de la Comisión se limita en primer lugar a reproducir exclusivamente las disposiciones del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2001/18 que incluyen una definición de los OMG, así como las de los artículos 19, apartados 1 y 2, 22 y 23, apartado 1, de esta Directiva contenidas en la parte C de ésta sobre la comercialización de OMG. Esta misma demanda únicamente dedica, a continuación, alegaciones precisas respecto a los citados artículos 22 y 23, antes de concluir que las

disposiciones nacionales controvertidas no son compatibles «con el sistema de libre circulación establecido por la citada Directiva en su conjunto y, en particular, por sus artículos 22 y 23».

47 Como afirma acertadamente la República de Polonia, tal afirmación lapidaria no da explicaciones sobre las razones por las que la Directiva 2001/18, que incluye, en particular, una parte B consagrada a la liberación intencional de OMG con cualquier propósito distinto del de su comercialización, y también una parte D que incluye disposiciones referidas a la confidencialidad, al etiquetado o al intercambio de información, se infringió «en su conjunto» como se afirma en las pretensiones del escrito de la demanda.

48 De lo anterior se desprende que el recurso, en su parte relativa a la Directiva 2001/18, sólo es admisible por lo que respecta al incumplimiento alegado de los artículos 22 y 23 de la citada Directiva, pero no en tanto pretende que se declare que se ha violado esta misma Directiva considerada «en su conjunto».

Sobre el fondo

49 La República de Polonia, en su escrito de contestación y en su dúplica, concentró su argumentación exclusivamente en los motivos de orden ético o religioso en los que se basan las disposiciones nacionales controvertidas.

50 Sin negar que las prohibiciones que incluyen las disposiciones nacionales controvertidas infringirían las Directivas 2001/18 y 2002/53 si se confirmase que éstas deben regular, por sí solas, los intercambios de semillas de las variedades modificadas genéticamente y su inclusión en el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas, la República de Polonia sostiene que no sucede así en el presente caso. En la medida en que persiguen finalidades éticas que son ajenas a los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública así como de libre circulación que caracterizan a las citadas Directivas, las mencionadas disposiciones nacionales están, en

efecto, fuera del ámbito de aplicación de las Directivas, de manera que los obstáculos a la libre circulación de los OMG que provocan, infringiendo potencialmente el artículo 28 CE, pueden, en su caso, estar justificadas con arreglo al artículo 30 CE.

51 A este respecto, el Tribunal de Justicia estima, no obstante, que, para resolver el presente asunto, no es necesario pronunciarse sobre la cuestión de si, y en qué medida y en qué condiciones eventuales, los Estados miembros conservan una facultad de formular alegaciones de orden ético o religioso para justificar la adopción de medidas internas que, como las disposiciones nacionales controvertidas, suponen una excepción a lo dispuesto en las Directivas 2001/18 y 2002/53.

52 En el presente caso, en efecto, basta señalar que la República de Polonia, a la que incumbe, en tal supuesto, la carga de la prueba, no ha acreditado, en cualquier caso, que las disposiciones nacionales controvertidas hayan perseguido efectivamente las finalidades religiosas y éticas alegadas, finalidades cuya realidad, por otro lado, es cuestionada por la Comisión.

53 Es preciso recordar que de la jurisprudencia resulta que corresponde a los Estados miembros demostrar que concurren los requisitos que permiten establecer una excepción al artículo 28 CE (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, Rec. p. I-519, apartado 62). Así, en particular, cuando un Estado miembro contra el que se dirige un recurso por incumplimiento invoca, en su defensa, una justificación basada en el artículo 30 CE, el Tribunal de Justicia únicamente debe examinar tal justificación en la medida en que conste o se acredite debidamente que la normativa nacional controvertida persigue efectivamente los objetivos que le atribuye a este respecto el Estado demandado (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido, 124/81, Rec. p. 203, apartado 35; de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, C-320/03, Rec. p. I-9871, apartado 71, y de 11 de septiembre de 2008, Comisión/Alemania, C-141/07, p. I-6935, apartado 47).

54 Por lo que respecta, en particular, a la protección de la moralidad pública invocada por la República de Polonia en el presente asunto, es preciso considerar, en primer lugar, que no pueden satisfacer tal exigencia probatoria afirmaciones tan generales como las realizadas por dicho Estado miembro durante la fase administrativa previa, en las que se refiere a los temores en materia medioambiental y de salud pública, a la fuerte oposición manifestada por la población polaca frente a los OMG y al hecho de que las asambleas de los voivodatos adoptasen resoluciones declarando que sus territorios deberán estar exentos de cultivos modificados genéticamente y de OMG.

55 En efecto, resulta patente que, en estas circunstancias, la moralidad pública no es invocada realmente de forma autónoma, sino que se confunde con la justificación relativa a la protección del medio ambiente y de la salud que son, en el presente caso, precisamente el objeto de la Directiva 2001/18 (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Rec. p. I-1251, apartado 66).

56 Pues bien, un Estado miembro no puede basarse de este modo en el punto de vista de una parte de la opinión pública para cuestionar unilateralmente una medida de armonización adoptada por las instituciones comunitarias (véase la sentencia Compassion in World Farming, antes citada, apartado 67). Como recordó el Tribunal de Justicia en un asunto referido precisamente a la Directiva 2001/18, un Estado miembro no puede alegar las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, tampoco si guardan relación con la resistencia de los particulares, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que le incumben en virtud de las normas del Derecho comunitario (véase la sentencia de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia, C-121/07, Rec. p. I-9159, apartado 72).

57 En segundo lugar, en lo que concierne a las alegaciones de orden más específicamente religioso o ético formuladas por la República de Polonia, por primera vez, en el escrito de contestación a la demanda y en la dúplica presentados ante el Tribunal de Justicia, debe señalarse que el citado Estado miembro no ha acreditado que la adopción de las disposiciones nacionales controvertidas se hubiera basado efectivamente en tales consideraciones.

58 En efecto, la República de Polonia se refirió, esencialmente, más bien a una forma de presunción general según la cual no puede considerarse sorprendente lo sucedido en el presente caso. Por una parte, se invoca el hecho de que es notorio que la sociedad polaca atribuye una importancia fundamental a los valores cristianos y católicos. Por otra, la República de Polonia subraya que los partidos políticos que disfrutaban de la mayoría en el Parlamento polaco en la época de la adopción de las disposiciones nacionales controvertidas reivindicaban precisamente su adhesión a tales valores. En estas circunstancias, según el citado Estado miembro, es razonable considerar que los diputados que, por regla general, no disponen de una formación científica puedan estar más influidos por las concepciones religiosas o éticas que les guían generalmente en su acción política más que por otras consideraciones ligadas a apreciaciones científicamente complejas sobre la protección del medio ambiente o de la salud pública.

59 No obstante, tales consideraciones no son suficientes para acreditar que la adopción de las disposiciones nacionales controvertidas estuvo guiada efectivamente por las razones de orden ético y religioso descritas en el escrito de contestación a la demanda y en la dúplica, máxime cuando la República de Polonia había basado su defensa en las imperfecciones de las que supuestamente adolecía la Directiva 2001/18 habida cuenta del principio de cautela y de los riesgos que ésta suponía tanto respecto al medio ambiente como a la salud pública.

60 En estas circunstancias, para resolver el recurso de la Comisión, queda por establecer que, como sostiene ésta, prohibiciones generales como las que incluyen las disposiciones nacionales controvertidas incumplen las obligaciones que se derivan para la República de Polonia tanto de los artículos 22 y 23 de la Directiva 2001/18 como de los artículos 4, apartado 4, y 16 de la Directiva 2002/53.

61 Por una parte, procede recordar que los artículos 22 y 23 de la Directiva 2001/18 obligan a los Estados miembros a no prohibir, restringir o impedir la comercialización de OMG que sean productos o componentes de un producto si cumplen las disposiciones de la citada Directiva, salvo que se haga uso, respetando los requisitos precisos que prevé a este respecto la segunda de estas disposiciones, de la posibilidad de adoptar las medidas de salvaguardia establecidas por ésta. Asimismo, una medida nacional unilateral de

prohibición general de comercialización de semillas de OMG como la que prevé el artículo 57, apartado 3, de la Ley sobre las semillas incumple manifiestamente las disposiciones de los citados artículos 22 y 23.

62 Además, una prohibición general de este tipo incumple manifiestamente el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2002/53, que obliga a los Estados miembros a no imponer ninguna restricción de comercialización, en lo que se refiere a la variedad, de las semillas de las variedades aceptadas de conformidad con la citada Directiva, salvo que se invoquen excepciones, no aplicables en el presente caso, previstas en el apartado 2 de ese mismo artículo. Consta, a este respecto, como recordó la Comisión, que un determinado número de variedades que han sido aceptadas de conformidad con la citada Directiva y que están incluidas por tanto en el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas a que se refiere su artículo 17 son variedades modificadas genéticamente.

63 Por otra parte, del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2002/53 se desprende que la inclusión de variedades modificadas genéticamente en el catálogo nacional de variedades no puede ser objeto de una medida de prohibición general como la que prevé el artículo 5, apartado 4, de la Ley sobre las semillas. En efecto, del citado artículo 4, apartado 4, resulta que la eventual negativa a incluir una variedad en el citado catálogo nacional por el mero hecho de que tenga la característica de estar modificada genéticamente únicamente se justifica si no se han adoptado todas las medidas necesarias para evitar riegos para la salud humana, lo que, como sostuvo acertadamente la Comisión, no sucede cuando una variedad disfruta de una autorización concedida con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2001/18.

64 Habida cuenta de todo lo anterior, debe declararse que, al prohibir la libre circulación de semillas de variedades modificadas genéticamente, así como la inclusión de variedades modificadas genéticamente en el catálogo nacional de variedades, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 22 y 23 de la Directiva 2001/18 así como de los artículos 4, apartado 4, y 16 de la Directiva 2002/53.

65 En cambio, y como resulta del apartado 48 de la presente sentencia, debe declararse la inadmisibilidad del recurso en la medida en que solicita que se declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2001/18 considerada en su conjunto.

Costas

66 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. En el presente caso, aunque han sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por la República de Polonia, debe tenerse en cuenta que se declaró la inadmisibilidad parcial del recurso de la Comisión. A la vista de las circunstancias del caso de autos, procede resolver que la República de Polonia cargará, además de con sus propias costas, con dos tercios de las costas en que haya incurrido la Comisión. La Comisión cargará con un tercio de sus propias costas.

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

1) **Declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 22 y 23 de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, así como en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 16 de la Directiva 2002/53/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, referente al catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas, al prohibir la libre circulación de semillas de variedades modificadas genéticamente así como la inclusión de variedades modificadas genéticamente en el catálogo nacional de variedades.**

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) La República de Polonia cargará con sus propias costas así como con dos tercios de las costas en que haya incurrido la Comisión.

4) La Comisión cargará con un tercio de sus propias costas.

Firmas