CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 18 de mayo de 1995 *

1. El asunto presente versa sobre la delicada y difícil cuestión de la inclusión o exclusión de los microorganismos modificados genéticamente (en lo sucesivo, «MOMG») en la producción agrícola ecológica. El Parlamento Europeo pretende que se anule total o parcialmente el Reglamento (CEE) nº 207/93 de la Comisión, de 29 de enero de 1993, por el que se define el contenido del Anexo VI del Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y por el que se establecen las disposiciones particulares de aplicación del apartado 4 del artículo 5 de dicho Reglamento (en lo sucesivo, «Reglamento»). [1]

2. El Parlamento alega que, al adoptar el Reglamento, la Comisión posibilitó que los MOMG se incluyeran en los productos de la agricultura ecológica, y lo hizo de una manera que viola las prerrogativas del Parlamento.

La normativa comunitaria relevante

a) *Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente* [2]

3. La Directiva establece medidas comunes para la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente con vistas a proteger la salud humana y el medio ambiente (artículo 1). La adoptó el Consejo con base en el artículo 130 S del Tratado.

4. La Directiva establece ciertas normas y procedimientos que los usuarios de MOMG deben observar cuando proceden a su utilización o manipulación. La Directiva no regula los tipos de productos, sean agrícolas o de otra clase, a los que los MOMG puedan incorporarse o no puedan hacerlo. Unicamente resulta relevante para el caso de autos

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 25, p. 5.

2 — DO L 117, p 1.

en la medida en que contiene una definición de los MOMG.

5. La letra a) del artículo 2 define el «microorganismo» como «cualquier entidad microbiológica, celular o no celular, capaz de reproducirse o de transmitir material genético». La letra b) del artículo 2 define el «microorganismo modificado genéticamente» como cualquier «microorganismo cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no se produce de forma natural en el apareamiento y/o la recombinación natural». La «utilización confinada» se define en la letra c) del artículo 2 como «cualquier operación por la que se modifiquen genéticamente los microorganismos o por la que dichos microorganismos modificados genéticamente se cultiven, almacenen, utilicen, transporten, destruyan o eliminen, y para la cual se empleen barreras físicas, o una combinación de barreras físicas con barreras químicas y/o biológicas con el fin de limitar su contacto con el conjunto de la población y el medio ambiente».

b) *Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente* [3]

6. La finalidad de la Directiva es aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros y garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente en los supuestos de liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente o cuando se comercializan productos que contengan organismos modificados genéticamente, o consistan en ellos, con vistas a su ulterior liberación intencional en el medio ambiente. El fundamento jurídico de la Directiva es el artículo 100 A del Tratado.

7. El punto 1 del artículo 2 de la Directiva define el «organismo» como «toda entidad biológica, capaz de reproducirse o de transferir material genético». El punto 2 del artículo 2 define el «organismo modificado genéticamente [OMG]» como «un organismo cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no acaece en el apareamiento y/o la recombinación naturales». El ámbito de aplicación *ratione materiae* de esta Directiva es más amplio que el de la Directiva 90/219: esta última sólo se aplica a los microorganismos mientras que la primera se aplica tanto a los microorganismos como a los organismos que contienen microorganismos.

8. El punto 3 del artículo 2 define la «liberación intencional» como la introducción deliberada en el medio ambiente de un OMG o de una combinación de OMG sin que se

3 — DO L 117, p. 15.

hayan tomado medidas de contención tales como barreras físicas o una combinación de barreras físicas junto con barreras químicas y/o biológicas utilizadas para limitar su contacto con el conjunto de la población y el medio ambiente.

9. El artículo 4 dispone que los Estados miembros garantizarán la adopción de todas las medidas adecuadas para evitar los efectos negativos en la salud humana y en el medio ambiente que pudieren resultar de la liberación intencional o de la comercialización de los OMG. La Parte B de la Directiva (artículos 5 a 9) versa sobre la liberación intencional de OMG en el medio ambiente con fines de investigación y desarrollo o con cualquier otro propósito distinto del de su comercialización. Esa Parte no es relevante para el caso de autos.

10. Sí es relevante la Parte C (artículos 10 a 18), que versa sobre la comercialización de productos que contengan OMG. El procedimiento para que un fabricante o importador de OMG (o de una combinación de OMG) obtenga autorización para su comercialización puede resumirse de la siguiente manera:

1) El fabricante o el importador de la Comunidad deberá cursar una notificación a la autoridad competente del Estado miembro en el que se vaya a comercializar por primera vez dicho producto (apartado 1 del artículo 11). El contenido de la notificación se regula en el artículo 11 y en los Anexos II y III. En particular, la notificación deberá incluir una propuesta de etiquetado y empaquetado, que deberá comprender al menos los requisitos establecidos en el Anexo III.

2) La autoridad competente del Estado miembro examina entonces la notificación. Dentro del plazo de noventa días tras la recepción, podrá informar al notificador de que la liberación propuesta no cumple las condiciones de la Directiva y que no queda autorizada [letra b) del apartado 2 del artículo 12]. O bien, si no rechaza la notificación, la autoridad competente remitirá el expediente a la Comisión con un dictamen favorable [letra a) del apartado 2 del artículo 12].

3) Al recibo del expediente, la Comisión remitirá inmediatamente dicho expediente a las autoridades competentes de todos los Estados miembros. Si en un plazo que se determina ningún Estado miembro hubiera manifestado objeciones, la autoridad competente concederá su autorización por escrito a la notificación, de modo que el producto pueda comercializarse, e informará de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión (apartados 1 y 2 del artículo 13).

4) Las autoridades competentes de otros Estados miembros podrán formular objeciones dentro del referido plazo, que habrán de motivarse. Si las autoridades competentes afectadas no fueran capaces de llegar a un acuerdo, la Comisión tomará una decisión de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 21 [4] (apartado 3 del artículo 13). La Decisión de la Comisión podrá ser favorable o desfavorable.

5) Con arreglo al apartado 4 del artículo 13, cuando la Comisión haya adoptado una decisión favorable, la autoridad competente que recibió la notificación original dará su autorización por escrito para que el producto pueda ser comercializado.

6) Una vez que el producto haya sido autorizado por escrito, podrá ser usado sin notificación adicional en todo el territorio de la Comunidad siempre que se respeten estrictamente las condiciones que se impongan (apartado 5 del artículo 13).

11. Así pues, el procedimiento incorpora cierto número de precauciones. Ningún producto que contenga un OMG podrá ser comercializado sin autorización. Las autoridades competentes del Estado miembro que reciba la notificación podrán denegar la autorización para comercializar el producto. La autorización tan sólo podrá concederse si la Comisión y una mayoría cualificada de los Estados miembros están de acuerdo (con sujeción al procedimiento de comité, que prevé la actuación del Consejo en determinadas circunstancias). El artículo 10 de la Directiva establece los requisitos básicos que deberán cumplirse antes de que pueda concederse la autorización. El artículo 16 de la Directiva adopta una precaución adicional. Cuando un Estado miembro tenga razones suficientes para considerar que un producto que ha sido autorizado constituye un riesgo para la salud pública, podrá restringir o prohibir provisionalmente el uso y/o la venta de dicho producto.

c) *Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios* [5]

12. Este Reglamento (en lo sucesivo, «Reglamento de base») es el que el Reglamento impugnado trata de desarrollar. Lo adoptó el Consejo basándose en el artículo 43 del Tratado. El Reglamento establece normas sobre producción, etiquetado y control que permitan proteger la agricultura ecológica. Tiene como finalidad garantizar unas condiciones de competencia leal entre los productores de productos que lleven las indicaciones mencionadas y evitar el anonimato en el mercado

4 — Un procedimiento de Comité, denominado Procedimiento III variante a), tal como figura en el artículo 2 de la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 197, p. 33).

5 — DO L 198, p. 1.

de los productos ecológicos, asegurando la transparencia de todas las fases de la producción y la elaboración. Siempre que utilicen el método de producción ecológica, el Reglamento se aplicará a los productos agrícolas vegetales no transformados, así como a los animales y productos animales no transformados en determinadas circunstancias [letra a) del apartado 1 del artículo 1]; se aplicará también a los productos destinados a la alimentación humana, compuestos esencialmente por uno o más ingredientes de origen vegetal, así como, en determinadas circunstancias, a los productos destinados a la alimentación humana que contengan ingredientes de origen animal [letra b) del apartado 1 del artículo 1].

13. El artículo 3 prevé que las disposiciones del Reglamento se aplicarán sin perjuicio de las restantes disposiciones comunitarias que regulan la producción, elaboración, comercialización, etiquetado y control de los productos contemplados en el artículo 1.

14. Los artículos 6 y 7 establecen las normas de producción ecológica. En lo esencial, el método ecológico de producción supone que se observarán los métodos definidos en el Anexo I del Reglamento de base y que durante el período de cultivo sólo se podrán aplicar a los productos las sustancias relacionadas en el Anexo II del Reglamento de base. El apartado 2 del artículo 6 contiene una excepción según la cual en determinadas circunstancias podrán utilizarse semillas tratadas con productos que no figuren en el Anexo II.

15. El artículo 5 del Reglamento de base establece las normas relativas al etiquetado y la publicidad de los productos ecológicos. Concretamente, y en lo ahora relevante, el apartado 3 del artículo 5 dispone lo siguiente:

«3. En el etiquetado o en la publicidad de los productos mencionados en la letra b) del apartado 1 del artículo 1 [es decir, productos destinados a la alimentación humana, compuestos esencialmente por uno o más ingredientes de origen vegetal, así como, en determinadas circunstancias, productos que contengan ingredientes de origen animal], sólo se podrá hacer referencia, en la denominación de venta del producto, al método de producción ecológica cuando:

a) todos los ingredientes de origen agrario del producto sean productos o provengan de productos obtenidos con arreglo a las normas enunciadas en los artículos 6 y 7 o hayan sido importados de países terceros en el marco del régimen contemplado en el artículo 11;

b) el producto contenga únicamente sustancias que figuren en la Parte A del Anexo VI como ingredientes de origen no agrario;

c) el producto o sus ingredientes no hayan sido sometidos, durante el proceso de

elaboración, a tratamientos con radiaciones ionizantes ni contengan sustancias que no figuren en la Parte B del Anexo VI;

[...]»

16. En otras palabras, la Parte A del Anexo VI constituye una «lista blanca» exhaustiva de las sustancias que pueden utilizarse. La Parte B del Anexo VI constituye una «lista blanca» exhaustiva de las sustancias cuya utilización se permite durante la elaboración. Si una sustancia no figura en la lista, no podrá utilizarse en la producción ecológica. El Reglamento impugnado trata de definir el contenido del Anexo VI del Reglamento de base.

17. El artículo 5 establece una distinción entre tres categorías de productos compuestos por varios ingredientes. Si todos los ingredientes de origen agrario se han obtenido por el método de producción ecológica, la referencia a este método de producción podrá figurar en la denominación de venta del producto, con arreglo a la letra a) del apartado 3 del artículo 5. Si se trata de productos en los que más del 50 % de los ingredientes de origen agrario se han obtenido por el método de producción ecológica, las indicaciones referentes al método ecológico de producción sólo podrán aparecer, con arreglo al apartado 6 del artículo 5, en relación con los ingredientes contenidos en la lista de ingredientes que figura en la Directiva 79/112. Si se trata de productos en los que menos del 50 % de los ingredientes de origen agrario se han obtenido por el método de producción ecológico, no se autorizará en el etiquetado ninguna indicación que haga referencia a dicho método de producción ecológica.

18. El apartado 7 del artículo 5 prevé que las normas de desarrollo de ese artículo se establecerán de acuerdo con el procedimiento del artículo 14, el cual permite que la Comisión adopte medidas de conformidad con el dictamen de un Comité competente. [6] El artículo 13 prevé que, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 14, podrán adoptarse modificaciones al Anexo VI.

19. Las listas limitativas de las sustancias y productos contemplados en las letras b) y c) del apartado 3 del artículo 5 y en los guiones primero y segundo del apartado 4 del artículo 5 se fijarán en el Anexo VI de acuerdo con el procedimiento del artículo 14 (apartado 8 del artículo 5).

20. El apartado 9 del artículo 5 dispone lo siguiente:

«Antes del 1 de julio de 1993 la Comisión volverá a examinar las disposiciones del presente artículo, en particular los apartados 5 y 6, y presentará cualquier propuesta que

6 — Véase la nota 4 *supra*.

considere adecuada con vistas a su posible revisión.»

21. El Anexo VI del Reglamento de base contiene el encabezamiento de tres Partes, pero éstas carecen de contenido. Se trata de las siguientes:

«A. Sustancias permitidas como ingredientes de origen no agrario [letra b) del apartado 3 del artículo 5]:

B. Sustancias cuya utilización se permite durante la elaboración [letra c) del apartado 3 del artículo 5]:

C. Ingredientes de origen agrícola (apartado 4 del artículo 5).»

22. El Reglamento de base, tal como lo adoptó el Consejo el 24 de junio de 1991, no menciona los MOMG. La Propuesta de la Comisión para un Reglamento del Consejo sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios [7] tampoco los mencionaba. El Parlamento aprobó la Propuesta de la Comisión el 19 de febrero de 1991, pero con una serie de enmiendas relevantes. [8] En particular, proponía una enmienda (enmienda n° 12) que pretendía dar una definición de los MOMG. [9] También proponía dos enmiendas (enmiendas n°s 15 y 60) que tenían por objeto impedir la referencia a la producción ecológica en el etiquetado cuando se incluyeran MOMG en el producto, cuando el método de producción implicase la introducción de MOMG o cuando el producto o sus ingredientes hubieran estado sujetos a tratamiento por MOMG. [10] El día antes de que el Parlamento adoptara las enmiendas, el miembro de la Comisión había indicado lo siguiente:

«La Comisión también comparte la preocupación expresada en las enmiendas n°s 12, 60, 100 y 102, tendente a excluir la utilización de organismos modificados genéticamente en la agricultura ecológica. Tales organismos, sin embargo, todavía no se encuentran en el mercado y ni siquiera han sido autorizados en la agricultura tradicional. Cualesquiera normas en la materia deben ser coherentes con otras normas comunitarias en este sector y requieren un estudio técnico en profundidad. Así pues, lamento no poder aceptar dichas enmiendas en el contexto actual, pero sí puedo asegurar al Parlamento que se iniciará el trabajo técnico a fin de que pueda examinarse y desarrollarse lo antes posible una normativa apropiada para el sector de la agricultura ecológica.» [11]

7 — DO 1990, C 4, p. 4.

8 — DO C 106, p. 27.

9 — DO 1991, C 72, p. 43.

10 — DO 1991, C 72, p. 44.

11 — Debates del Parlamento Europeo en anexo al DO 3-401/21, de 18 de febrero de 1991.

23. Como resultado de lo anterior, la Propuesta modificada de la Comisión para un Reglamento del Consejo sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios [12] no hizo referencia a los MOMG.

d) *Reglamento (CEE) n° 207/93 de la Comisión, de 29 de enero de 1993, por el que se define el contenido del Anexo VI del Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y por el que se establecen las disposiciones particulares de aplicación del apartado 4 del artículo 5 de dicho Reglamento*

24. Este es el Reglamento impugnado. La Comisión lo adoptó fundándose en los apartados 7 y 8 del artículo 5 del Reglamento de base. El cuarto considerando de la exposición de motivos manifiesta que el Anexo VI debe desarrollarse teniendo en cuenta que los consumidores esperan que los productos transformados obtenidos mediante métodos de producción ecológicos estén compuestos esencialmente por ingredientes en el estado en que se presentan en la naturaleza. No obstante, el considerando quinto afirma que en dicho Anexo VI pueden incluirse otros ingredientes o auxiliares tecnológicos cuyo uso esté autorizado en productos alimenticios transformados convencionales y que, preferentemente, existan en la naturaleza, a condición de que se haya demostrado que es imposible producir o conservar los productos alimenticios ecológicos sin recurrir a tales sustancias. El considerando sexto afirma que, en lo concerniente a los enzimas derivados de microorganismos, debe seguir estudiándose si los enzimas obtenidos de MOMG a que se refiere la Directiva 90/220 pueden utilizarse en productos alimenticios en cuya etiqueta se haga referencia a métodos de producción ecológicos, y que este tema se estudiará detalladamente cuando se autorice la utilización de tales enzimas en los productos alimenticios en virtud de la correspondiente normativa comunitaria.

25. El artículo 1 del Reglamento prevé que el Anexo VI del Reglamento de base queda definido en un Anexo del Reglamento. El artículo 2 dispone que las modificaciones de las Partes A y B del Anexo VI sólo se efectuarán si se cumplen determinados requisitos. El Anexo contiene la lista de ingredientes autorizados y de auxiliares tecnológicos. También contiene una introducción que establece varios principios generales. Uno de dichos principios generales está redactado de la siguiente manera:

«Sin perjuicio de la referencia a cualquier ingrediente de las Partes A y C o a cualquier auxiliar tecnológico de la Parte B, el ingrediente o auxiliar tecnológico de que se trate sólo podrá utilizarse con arreglo a la legislación comunitaria pertinente, o a la legislación nacional, compatible con el Tratado, que se refiera a los productos alimenticios y, en ausencia de dichas disposiciones, con arreglo a los principios de las buenas prácticas de fabricación de productos alimenticios. En particular, los aditivos se utilizarán con arreglo a las disposiciones de la Directiva 89/107/CEE y, cuando proceda, con arreglo

12 — DO 1991, C 101, p. 13.

a las de una Directiva general, como se indica en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 89/107/CEE; los aromatizantes se utilizarán con arreglo a las disposiciones de la Directiva 88/388/CEE y los disolventes con arreglo a las disposiciones de la Directiva 88/344/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes.»

26. La Parte A del Anexo VI contiene un punto 4 que está redactado de la siguiente manera:

«Preparados a base de microorganismos

i) todos los preparados a base de microorganismos habitualmente empleados en la elaboración de alimentos, *a excepción de los microorganismos modificados genéticamente* definidos en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/220/CEE;

ii) microorganismos modificados genéticamente definidos en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/220/CEE: *En caso de que se incluyan en este punto de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 14*» (el subrayado es mío).

27. La Parte B del Anexo VI contiene el siguiente punto:

«Preparados a base de microorganismos y enzimas:

i) todos los preparados a base de microorganismos y de enzimas habitualmente empleados como auxiliares tecnológicos en la elaboración de alimentos, *a excepción de los microorganismos modificados genéticamente* definidos en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/220/CEE;

ii) microorganismos modificados genéticamente definidos en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 90/220/CEE: *en caso de que se incluyan en este punto de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 14*» (el subrayado es mío).

28. El «procedimiento establecido en el artículo 14» al que se hace referencia es el procedimiento del Comité competente que se regula en el artículo 14 del Reglamento de base.

29. Así pues, con arreglo a la vigente normativa, el uso de un MOMG en la elaboración o producción de alimentos ecológicos no está autorizado. Ningún MOMG está incluido en la lista de sustancias del punto 4 de la Parte A del Anexo VI, ni tampoco en la lista de la Parte B de dicho Anexo. Aunque se menciona a los MOMG en el inciso ii) del punto 4 de la Parte A del Anexo VI y en el inciso ii) de la Parte B, el Reglamento establece requisitos —tanto formales como materiales— que deben cumplirse para que un MOMG pueda ser incluido en las listas.

30. Un MOMG sólo podrá utilizarse en la elaboración o producción de productos ecológicos si se observan dos procedimientos acumulativos:

1) Deberá obtenerse autorización para la liberación intencional o la comercialización de un MOMG o de un producto que contenga MOMG de conformidad con la Directiva 90/220, como se indicó más arriba.

2) La Comisión deberá adoptar una medida con arreglo al artículo 14 del Reglamento de base en relación con el concreto MOMG de que se trate [inciso ii del punto 4 de la Parte A e inciso ii) de la Parte B del Anexo VI].

31. El artículo 3 del Reglamento de base (punto 12 *supra)* aclara que esos requisitos son acumulativos. El apartado 8 del artículo 5 del Reglamento de base indica que un Estado miembro podrá pedir que un producto sea añadido al Anexo VI. Más aún, en virtud del artículo 3, si la producción, elaboración, comercialización, etiquetado y control de un producto se rige por otra norma comunitaria, la misma resultará también aplicable. Eso puede añadir un tercer obstáculo a la comercialización del producto. Por ejemplo, si una norma comunitaria particular regula la utilización de MOMG en la producción de trigo, también deberá cumplirse dicha norma.

32. Los requisitos materiales los estableció la Comisión en el artículo 2 del Reglamento impugnado. Toda futura inclusión de un MOMG en las listas del Anexo VI constituirá una modificación de su Parte A o de su Parte B. Con arreglo a la letra b) del artículo 2, únicamente podrá incluirse un MOMG en la lista de los auxiliares tecnológicos contenida en la Parte B si se dan dos requisitos: en primer lugar, que su utilización esté permitida en los procedimientos convencionales (es decir, no ecológicos) de transformación de alimentos; en segundo lugar, que sin recurrir a ese MOMG sea imposible producir los productos alimenticios de que se trate. El artículo 2 se refiere únicamente a los MOMG que hayan de incluirse en la Parte B; no resulta aplicable a los MOMG que hayan de incluirse en el punto 4 de la Parte A del Anexo VI.

e) *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos*

33. El 7 de julio de 1992, la Comisión adoptó una Propuesta de Reglamento del Consejo sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. [13] La Comisión presentó una Propuesta modificada el 1 de diciembre de 1993. [14] Ambas Propuestas hicieron referencia al artículo 100 A del Tratado como fundamento jurídico para la adopción del acto. La Propuesta deberá ahora adoptarse con arreglo al procedimiento de codecisión, como resultado de la modificación del artículo 100 A por el Tratado de la Unión Europea. La Propuesta tiene por objeto regular la comercialización de alimentos o ingredientes alimentarios que, hasta el momento, no hayan sido utilizados en una medida importante para el consumo humano, o que se hayan elaborado mediante procesos que produzcan cambios significativos en su composición, valor nutritivo o en el uso al que se destinen (artículo 1). Quedan incluidos los alimentos e ingredientes alimentarios que contengan OMG. El artículo 2 no excluye la aplicación de la Propuesta de Reglamento a los alimentos ecológicos. El artículo 4 de la Propuesta modificada (artículos 5 y 6 de la Propuesta originaria) prevé un procedimiento de autorización escrito que deberá seguirse antes de poder comercializar alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. El artículo 5 de la Propuesta modificada (artículo 7 de la Propuesta originaria) prevé un procedimiento de autorización especial para los ingredientes alimentarios que contengan o consistan en un organismo modificado genéticamente con arreglo a la Directiva 90/220. En lo fundamental, el artículo 5 haría inaplicable el procedimiento de autorización que debe seguirse con arreglo a los artículos 11 a 18 de la Directiva 90/220 para la comercialización de OMG. Esto lo permite el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva 90/220. Si se aprueba la Propuesta, el procedimiento de autorización de los artículos 11 a 18 de la Directiva 90/220/CEE será sustituido por el procedimiento del artículo 5. Los principios básicos con arreglo a los cuales se concede o deniega la autorización son similares a los de la Directiva 90/220.

13 — COM(92) 295 final — SYN 426 (DO 1992, C 190, p. 3).
14 — DO 1994, C 16, p. 10.

Los motivos

34. Para fundamentar su pretensión de que se anule el Reglamento, el Parlamento alega tres motivos, que son los siguientes:

a) Al incluir MOMG en el Anexo del Reglamento, la Comisión rebasó las facultades que le había conferido el Consejo, contraviniendo el cuarto guión del artículo 155 del Tratado y el apartado 8 del artículo 5 del Reglamento de base. El Parlamento alega que la Comisión comprometió los objetivos del Reglamento de base al socavar la confianza de los consumidores en la etiqueta ecológica, al establecer condiciones en las que la competencia leal sufrirá nuevos obstáculos y al no haber logrado un equilibrio entre la

producción agrícola y la protección del medio ambiente. El Parlamento alega que una disposición sobre la libre circulación de alimentos ecológicos que contengan MOMG tan sólo puede adoptarla el Consejo, basándose en el artículo 100 A del Tratado.

b) En segundo lugar, la Comisión se excedió de las facultades conferidas al sugerir al Parlamento que únicamente se incluirían MOMG en los alimentos ecológicos una vez que la cuestión se hubiera devuelto al Parlamento. El Parlamento alega asimismo que el procedimiento adecuado para autorizar la utilización de MOMG en la producción de alimentos ecológicos era el procedimiento del apartado 9 del artículo 5 del Reglamento de base.

c) En tercer lugar, la Comisión no motivó adecuadamente la adopción del Reglamento que autoriza el uso de MOMG, contraviniendo el artículo 190 del Tratado. Además, la propuesta pendiente sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos indujo al Parlamento a creer que el uso de MOMG en la producción ecológica se regularía por la legislación básica: el Reglamento no contiene ningún razonamiento que disipe tal convicción.

35. Aunque el Parlamento solicitó al Tribunal de Justicia que anulara el Reglamento en su totalidad, y tan sólo con carácter subsidiario que anulara el considerando quinto, el inciso ii) del punto 4 de la Parte A y el inciso ii) de la Parte B del Anexo VI, todas las alegaciones del Parlamento se refieren a los MOMG y ninguna de ellas a ninguna otra de las sustancias relacionadas en el Anexo. Puesto que el Parlamento no esgrimió argumentación alguna para fundamentar su pretensión de que se anulara el Reglamento en su integridad, no es necesario considerar tal extremo. [15] Así pues, el contenido del recurso se circunscribe a la anulación del Reglamento en la medida en que regula los MOMG. Además, el Parlamento hizo constar claramente en su recurso que pretende la anulación del Reglamento en la medida en que incluye a los MOMG en la lista de sustancias permitidas en la producción ecológica. Tan sólo en la réplica sugirió el Parlamento que violaba sus prerrogativas el procedimiento mediante el que la Comisión decidió si los MOMG se podían admitir o no en la producción ecológica. Como se verá más adelante, no resulta necesario considerar cualesquiera consecuencias procesales prácticas de esa ampliación de los motivos del Parlamento, ya que, en mi opinión, no afectan al resultado del proceso.

Admisibilidad

36. La Comisión manifiesta algunas «dudas» sobre la admisibilidad del recurso. Aunque no propuso formalmente una excepción de

15 — Véase la sentencia de 5 de abril de 1990, Comisión/Grecia (C-132/88, Rec. p. I-1567), apartado 15.

inadmisibilidad, la Comisión cuestiona que las prerrogativas del Parlamento estén en juego en el caso de autos.

37. A mi juicio, se suscita la cuestión de si el recurso es inadmisible debido a que, con respecto a los MOMG, el Reglamento no tiene los efectos jurídicos que le atribuye el Parlamento. El Reglamento no permite la utilización de MOMG en la producción o elaboración de alimentos ecológicos. El inciso i) del punto 4 de la Parte A y el inciso i) de la Parte B del Anexo VI excluyen a los MOMG de las «listas blancas» de sustancias o procedimientos autorizados.

38. Lo que el Parlamento reprocha esencialmente a la Comisión es el haber matizado la exclusión de MOMG en el inciso i) del punto 4 de la Parte A y en el inciso i) de la Parte B del Anexo VI al incluir el inciso ii) del punto 4 de la Parte A y el inciso ii) de la Parte B.

39. Por lo tanto, la cuestión consiste en determinar qué efecto jurídico cabe atribuir al inciso ii) del punto 4 de la Parte A y al inciso ii) de la Parte B. En la vista, la Comisión admitió que el inciso ii) del punto 4 de la Parte A y el inciso ii) de la Parte B estaban desprovistos de contenido y fueron añadidos como resultado de un compromiso político en el Comité competente.

40. El inciso ii) del punto 4 de la Parte A y el inciso ii) de la Parte B del Anexo VI confirman el procedimiento que debe seguirse para modificar el Anexo VI. Dicho procedimiento ya está regulado en el artículo 14 del Reglamento de base. La Comisión tiene la obligación de seguir dicho procedimiento si pretende modificar el Anexo VI, con independencia de que el procedimiento se mencione o no en el propio Anexo VI.

41. Al incluir el inciso ii) del punto 4 de la Parte A y el inciso ii) de la Parte B en el Anexo VI, la Comisión se limitó a manifestar su intención de seguir el procedimiento del artículo 14 del Reglamento de base en caso de pretender en el futuro autorizar a los MOMG en la producción de alimentos ecológicos. Con otras palabras, la Comisión manifestó su intención de seguir un procedimiento que en cualquier caso es obligatorio para modificar el Anexo VI.

42. Podría mantenerse el punto de vista de que la mera mención de los MOMG en el Reglamento produce los efectos jurídicos que alega el Parlamento porque indica que la Comisión considera que no están excluidos *per se* de la producción ecológica. Puede darse el caso, en efecto, de que la Comisión crea que los MOMG pueden, en principio, ser incluidos en el Anexo VI, pero tal creencia no produce efectos jurídicos. Aun cuando la Comisión tuviera esa creencia, sólo podría traducirse en un acto jurídicamente vinculante con arreglo al procedimiento del Comité competente previsto en el artículo 14 del Reglamento de base. El Parlamento alega, sin embargo, que la violación de sus

prerrogativas es inmediatamente efectiva, ya se adopten o no se adopten actos ulteriores, y para fundamentar su alegación cita la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Luxemburgo/Parlamento. [16] El referido asunto versaba sobre una resolución adoptada por el Parlamento para dividir el personal de su Secretaría entre Bruselas y Estrasburgo. El Tribunal de Justicia declaró que, a pesar de que se requerían medidas de aplicación, la resolución producía efectos jurídicos porque preveía una división permanente de los servicios y del personal entre aquellas dos ciudades. [17] Las medidas ulteriores sólo eran necesarias para aplicar una decisión que había sido adoptada. Por otro lado, en el caso presente la Comisión se limitó a indicar, en el inciso ii) del punto 4 de la Parte A y en el inciso ii) de la Parte B del Anexo VI, que podría someter al Comité competente previsto en el artículo 14 del Reglamento de base propuestas para incluir a los MOMG en el Anexo VI: la Comisión no se obligó a efectuar tales propuestas en el futuro.

43. El Parlamento puede proteger sus prerrogativas interponiendo un recurso de anulación contra cualquier futura modificación del Anexo VI que incluya a los MOMG en las «listas blancas» de ingredientes o auxiliares tecnológicos que pueden utilizarse en la producción ecológica. En mi opinión, únicamente produce efectos jurídicos una modificación del Anexo VI.

16 — Sentencia de 10 de abril de 1984 (108/83, Rec. p. 1945).
17 — *Ibidem*, apartado 21.

44. Tan sólo si la Comisión modifica el Anexo VI para incluir en las listas a los MOMG resultarán oportunas las cuestiones de fondo planteadas por el Parlamento. Al no haberse producido tal modificación, la Comisión no ha adoptado ninguna medida relativa a los MOMG que produzca efectos jurídicos y pueda ser anulada a instancia del Parlamento.

45. Aunque opino que debe declararse la inadmisibilidad del recurso, voy a considerar, sin embargo, las cuestiones de fondo que plantea.

Fondo

a) *Motivo basado en la incompetencia*

46. El principal motivo del Parlamento se basa en que, al adoptar el Reglamento impugnado, la Comisión rebasó las facultades que el Consejo le había conferido en el Reglamento de base.

47. El artículo 145 del Tratado dispone expresamente que el Consejo podrá atribuir a la Comisión las competencias de ejecución de las normas que éste establezca y que

podrá someter el ejercicio de estas competencias delegadas a determinadas condiciones. En el asunto Rey Soda, [18] el Tribunal de Justicia hizo una interpretación amplia de las competencias conferidas por el Consejo a la Comisión y declaró que:

«[...] los límites de esta competencia deben examinarse más en relación con los objetivos generales básicos de la organización común de mercados que en términos de significado literal de la fórmula de delegación».

48. En el asunto Alemania/Comisión, [19] el Tribunal de Justicia declaró que el Consejo no tiene el deber de precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas, sino que una disposición redactada en términos generales proporciona una base de habilitación suficiente. No obstante, la Comisión debe actuar dentro de los límites que puedan deducirse del plan y del objetivo del acto del Consejo. [20]

49. Las medidas adoptas en el ejercicio de competencias delegadas no son inválidas porque se adopten con arreglo a un procedimiento diferente del utilizado para adoptar el acto que atribuya las competencias delegadas. El Parlamento cita equivocadamente un pasaje de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Romkes. [21] El Tribunal de Justicia declaró allí lo siguiente:

«[...] hay que recordar que [...] no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos relativos a la política agrícola común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado, que se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y que las disposiciones de ejecución de los Reglamentos de base pueden adoptarse según un procedimiento diferente [...] No obstante, un Reglamento de ejecución [...] debe respetar los elementos esenciales de la materia fijados en el Reglamento de base tras consulta con el Parlamento Europeo».

50. Del mismo modo, la Comisión puede, sin violar las prerrogativas del Parlamento, adoptar medidas dentro de las competencias que le haya conferido el Consejo, siempre que respete los elementos esenciales del Reglamento de base. Esta posición se ha visto recientemente confirmada, en relación con medidas de aplicación adoptadas por el propio Consejo, en el asunto TACIS. [22]

18 — Sentencia de 30 de octubre de 1975 (23/75, Rec. p. 1279), apartados 13 y 14. Véase también la sentencia de 17 de diciembre de 1970, Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide (25/70, Rec. p. 1161), apartado 16.

19 — Sentencia de 27 de octubre de 1992 (C-240/90, Rec. p. 5383), apartado 41.

20 — Véase la sentencia de 14 de noviembre de 1989, España y Francia/Comisión (asuntos acumulados 6/88 y 7/88, Rec. p. 3639), apartado 24.

21 — Sentencia de 16 de junio de 1987 (46/86, Rec. p. 2671), apartado 16.

22 — Sentencia de 10 de mayo de 1995, Parlamento/Consejo (C-417/93, Rec. p. I-1185), apartados 30 a 33.

51. En el caso presente, un examen de la legislación pone de relieve que la Comisión no rebasó las facultades que le confiere el apartado 8 del artículo 5 del Reglamento de base. En primer lugar, el Reglamento de base, tal como lo adoptó el Consejo, en ningún lugar autoriza o prohíbe expresamente la utilización de MOMG en la producción de alimentos ecológicos. El Reglamento de base no hace referencia a los MOMG. En la propuesta originaria que la Comisión sometió al Consejo, la letra d) del apartado 2 del artículo 5 mencionaba dos tipos de sustancias o tratamientos que no podrían utilizarse cuando se quisiera hacer referencia en el etiquetado o en la publicidad al método de producción ecológica: los tratamientos a base de productos químicos sintéticos (sin perjuicio de la excepción del artículo 7) y las radiaciones ionizantes. Obsérvese que la letra c) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento de base, tal como lo adoptó el Consejo, no contiene una prohibición general de los tratamientos a base de productos químicos sintéticos. La única prohibición expresada en términos generales es la relativa a los tratamientos con radiaciones ionizantes.

52. El Parlamento propuso una enmienda que pretendía sentar como principio la prohibición de utilizar MOMG en la producción de alimentos ecológicos. La Comisión rechazó tal enmienda y el Consejo no la incorporó al texto definitivo, como podía haber hecho. Así pues, el artículo 5 del Reglamento de base no contiene una fórmula expresa que prohíba a la Comisión incluir a los MOMG en el Anexo VI. Tal prohibición tampoco puede deducirse de la sistemática del Reglamento de base.

53. Voy a examinar ahora la alegación del Parlamento de que tan sólo el artículo 100 A del Tratado puede servir de fundamento jurídico para una disposición con arreglo a la cual determinados tipos de productos agrícolas puedan circular libremente dentro del mercado común. A mi juicio, dicha alegación contradice los términos del Título II del Tratado en materia de agricultura. En efecto, el artículo 38 del Tratado se refiere expresamente al establecimiento del mercado común de los productos agrícolas. El empleo óptimo de los factores de producción a que se refiere el apartado 1 del artículo 39 propugna el establecimiento del mercado común de los productos agrícolas. Así pues, no hay nada en el Título II que impida utilizar el artículo 43 del Tratado como fundamento jurídico de un acto que contenga una disposición de libre circulación, como es práctica general en materia de Reglamentos sobre organizaciones comunes de mercados. En cualquier caso, el objetivo básico de este motivo es impugnar el artículo 12 del Reglamento de base, que prevé la libre circulación en la Comunidad, en lugar del Reglamento impugnado. Este último no dispone que los MOMG como tales deban circular libremente. Una vez que los MOMG han sido autorizados, quedan incluidos en el ámbito de las normas sobre libre circulación en la medida en que se utilicen en relación con la producción de alimentos ecológicos.

54. El Parlamento alegó en la vista que la Comisión del Codex Alimentarius, actuando bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, decidió prohibir la utilización de MOMG en los productos alimenticios ecológicos durante su vigesimotercera sesión, celebrada en octubre de 1994 en Ottawa.

Como la Comunidad ahora es miembro de la Organización para la Agricultura y la Alimentación, el Parlamento llega a la conclusión de que la Comunidad está por lo menos obligada a tener debidamente en cuenta las decisiones definitivas que adopta la Comisión del Codex Alimentarius. Sin embargo, un examen del informe de la vigesimotercera sesión del Comité del Codex sobre Etiquetado de Productos Alimenticios [23] pone de relieve que no se ha adoptado ninguna decisión definitiva. De hecho, el informe llega a la siguiente conclusión:

«El Grupo de Trabajo consideró que, habida cuenta de la cambiante naturaleza de las técnicas de producción de alimentos ecológicos desde la última reunión del Comité y de la necesidad de disponer de mucho más tiempo para considerar los aspectos técnicos involucrados, el proyecto de Directrices debería regresar a la fase 6 del procedimiento.» [24]

55. Por lo tanto, no es necesario considerar cuáles serían las consecuencias jurídicas de una decisión definitiva de la Comisión del Codex Alimentarius sobre este extremo, puesto que no se adoptó decisión alguna.

56. Por último, la adopción del Reglamento impugnado no afectó en modo alguno a las prerrogativas del Parlamento en relación con el procedimiento de adopción de la Propuesta sobre alimentos nuevos a que se hace referencia en el punto 33 anterior. Un examen de su ámbito y de sus disposiciones no suministra ninguna indicación de cómo la adopción del Reglamento impugnado podría perjudicar las prerrogativas del Parlamento. La Propuesta sobre alimentos nuevos no podría afectar a las circunstancias determinantes de que los MOMG puedan o no puedan ser utilizados en la producción ecológica. En caso de que fuera aprobada, la Propuesta se limitaría a introducir un nuevo procedimiento para la autorización del uso de OMG en los productos alimenticios en general, en lugar del procedimiento vigente, regulado en la Directiva 90/220/CEE. Ha de tenerse presente, además, que la Propuesta de nuevos alimentos ahora debe adoptarla el Parlamento con arreglo al procedimiento de codecisión.

b) *Motivo basado en la desviación de poder*

57. Como motivo subsidiario, el Parlamento alega que la Comisión incurrió en desviación de poder al adoptar el Reglamento impugnado. Al formular este motivo, el Parlamento se basa fundamentalmente en su interpretación de la declaración de un miembro de la Comisión que se reproduce en el punto 22 anterior. El Parlamento alega que el Comisario «dio claramente a entender que la cuestión [del uso de MOMG en la producción ecológica] le sería devuelta al Parlamento [...]». No estoy de acuerdo con que la declaración dé a entender eso. En primer lugar, el Comisario afirmó con claridad que la Comisión no podía aceptar la enmienda propuesta por el Parlamento que habría llevado a sentar como principio la prohibición del uso de OMG en la producción ecológica. El Comisario afirmó también que sería prematuro adoptar una posición definitiva en la

23 — Comisión del Codex Alimentarius, Ottawa, Canadá, 24-28 de octubre de 1994, Alinorm 95/22, apartados 40, 71 a 73.

24 — *Ibidem*, apartado 73.

materia, en uno u otro sentido, en tanto no se hubieran llevado a cabo trabajos técnicos más amplios. Así pues, si bien el Comisario rechazó las enmiendas del Parlamento, declaró que la «Comisión también comparte la preocupación expresada [...]», lo que indica que la Comisión no había adoptado una decisión definitiva en materia de MOMG. Ese punto de vista se refleja en el propio Reglamento impugnado: aunque no se liberaliza la utilización de MOMG, puede autorizarse su uso si se dan determinadas condiciones.

58. La declaración del Comisario tampoco contenía, a mi juicio, compromiso alguno de devolver la cuestión al Parlamento. En la declaración no se hace expresamente tal referencia a una nueva consulta. Tampoco puede interpretarse la declaración como un compromiso indirecto de utilizar el procedimiento regulado en el apartado 9 del artículo 5 del Reglamento de base en lugar del que se regula en los apartados 7 y 8 del artículo 5. En efecto, en el momento en que se hizo la declaración, es decir, el 18 de febrero de 1991, la Propuesta de Reglamento de base no contenía ninguna disposición análoga a la del apartado 9 del artículo 5 de la versión finalmente adoptada. Por consiguiente, la referencia indirecta al apartado 9 del artículo 5 o a su equivalente resultaba imposible.

59. Aunque pudiera interpretarse que la declaración del Comisario contenía un compromiso del tipo del que alega el Parlamento, estoy de acuerdo con el Consejo en que tal compromiso no podría tener los efectos que el Parlamento le atribuye. La Comisión no podría vincularse jurídicamente a sí misma sin distorsionar el equilibrio institucional establecido por el Tratado, y, en cualquier caso, no podría hacerlo antes de que el Consejo hubiera adoptado una decisión sobre la Propuesta y hubiera atribuido a la Comisión facultades de ejecución.

60. El Parlamento alega asimismo que la Comisión incurrió en desviación de poder al utilizar las facultades que le confiere el apartado 8 del artículo 5 del Reglamento de base, en lugar de recurrir al procedimiento regulado en el apartado 9 del artículo 5 del Reglamento, que habría conducido a propuestas normativas con arreglo al artículo 43 del Tratado. No comparto esta opinión. El apartado 9 del artículo 5 impone a la Comisión la obligación de volver a examinar las disposiciones del artículo 5, pero no la obliga a presentar propuestas con arreglo al artículo 43 del Tratado. En efecto, el texto del apartado 9 del artículo 5 reserva expresamente el derecho de la Comisión a no presentar tales propuestas normativas. El apartado 8 del artículo 5, por su parte, es la disposición designada específicamente para autorizar a la Comisión a elaborar listas limitativas de las substancias y productos de que se trata. Al hacer uso de esta disposición, la Comisión no utilizó un procedimiento equivocado ni incurrió en desviación de poder.

c) *Motivo basado en la insuficiente motivación*

61. Por último, el Parlamento alega que la Comisión infringió el artículo 190 del

Tratado al haberse abstenido de exponer una motivación suficiente del Reglamento impugnado. El Parlamento considera que se trata de una materia tan delicada que habrían debido exponerse motivos muy claros y explícitos para justificar el que la Comisión autorizara la utilización de MOMG en la producción de alimentos ecológicos. En mi opinión, es discutible si resulta admisible el motivo del Parlamento. La motivación insuficiente no viola las prerrogativas del Parlamento, y tan sólo una violación de este tipo es lo que puede impugnar el Parlamento. En cualquier caso, el motivo carece de fundamento. Como se ha visto en el anterior análisis, la Comisión no autorizó el uso de MOMG en la producción de alimentos ecológicos. Incluso si se considera que el Reglamento impugnado establece que su uso podrá autorizarse en limitadas circunstancias, estimo que se aporta suficiente motivación de dicha autorización condicional en los considerandos cuarto y quinto de la Exposición de motivos del Reglamento impugnado, considerandos a los que se hace referencia en el punto 24 de estas conclusiones. Confirma especialmente lo anterior el hecho de que los Reglamentos ulteriores habrán de adoptarse con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 14 del Reglamento de base y de que dichos Reglamentos ulteriores deberán contener una declaración de los motivos que existen para autorizar el concreto MOMG de que se trate.

Conclusión

62. Mi conclusión es que el Tribunal de Justicia debe desestimar el recurso del Parlamento. En consecuencia, con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, el Parlamento debe ser condenado a cargar con las costas de la Comisión. Sin embargo, a tenor del apartado 4 del artículo 69 de dicho Reglamento, el Consejo, como parte coadyuvante, debe cargar con sus propias costas.

63. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime el recurso.

2) Condene al Parlamento a cargar con las costas de la Comisión.

3) Disponga que el Consejo cargue con sus propias costas.»