



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 19 de enero de 2012¹

Asunto C-59/11

**Association Kokopelli
contra
Graines Baumaux SAS**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour d'appel de Nancy (Francia)]

«Agricultura — Validez — Directiva 2002/55/CE — Plantas hortícolas — Comercialización de semillas — Prohibición de comercializar semillas de variedades que no estén oficialmente admitidas y registradas en el catálogo de variedades — Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura — Principio de proporcionalidad — Libertad de empresa — Circulación de mercancías — Igualdad de trato»

I. Introducción

1. Es sabido que en la agricultura europea cada vez se cultivan menos variedades vegetales. Muchas variedades tradicionales se están perdiendo o se conservan para la posteridad únicamente en bancos de semillas. A cambio, en los campos dominan unas pocas variedades cuyos especímenes, además, resultan especialmente parecidos entre sí.
2. Por este motivo, la diversidad biológica se halla en claro retroceso en la agricultura, y no se puede descartar que esto pueda llevar a la pérdida de variedades en el futuro, variedades que podrían adaptarse mejor al cambio climático o a nuevas enfermedades que las variedades hoy dominantes. Asimismo, hoy en día ya se están limitando las posibilidades de elección de productos agrícolas para el consumidor.
3. Se podría pensar que este fenómeno viene promovido principalmente por los intereses económicos de los agricultores, que prefieren utilizar las variedades más rentables.
4. Sin embargo, el presente caso demuestra que la limitación de la diversidad biológica en la agricultura europea se debe, al menos también, a las disposiciones del Derecho de la Unión. En efecto, para la mayoría de las variedades vegetales de uso agrícola sólo se pueden comercializar semillas si las variedades están oficialmente admitidas. La admisión requiere que la variedad sea distinta, estable y suficientemente homogénea. En ocasiones se exige también que se acredite la productividad (un «valor de cultivo y de utilización satisfactorio»). Para muchas «antiguas variedades» no es posible aportar dicha acreditación. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si están justificadas estas restricciones al comercio de semillas.

¹ — Lengua original: alemán.

II. Marco legal

A. *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*

5. Mediante Decisión de 24 de febrero de 2004,² el Consejo aprobó la celebración del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura³ (en lo sucesivo, «Tratado Internacional»).

6. El artículo 5, apartado 1, del Tratado Internacional menciona las principales medidas:

«5.1. Cada Parte Contratante, con arreglo a la legislación nacional, y en cooperación con otras Partes Contratantes cuando proceda, promoverá un enfoque integrado de la prospección, conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y en particular, según proceda:

[...]

- c) promoverá o apoyará, cuando proceda, los esfuerzos de los agricultores y de las comunidades locales encaminados a la ordenación y conservación en las fincas de sus recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;

[...]»

7. El artículo 6 del Tratado Internacional menciona otras medidas:

«6.1. Las Partes Contratantes elaborarán y mantendrán medidas normativas y jurídicas apropiadas que promuevan la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

6.2. La utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura puede incluir las medidas siguientes:

- a) prosecución de políticas agrícolas equitativas que promuevan, cuando proceda, el establecimiento y mantenimiento de diversos sistemas de cultivo que favorezcan la utilización sostenible de la diversidad agrobiológica y de otros recursos naturales;

[...]

- d) ampliación de la base genética de los cultivos e incremento de la gama de diversidad genética a disposición de los agricultores;
- e) fomento, cuando proceda, de un mayor uso de cultivos, variedades y especies infrautilizados, locales y adaptados a las condiciones locales;

[...]

- g) examen y, cuando proceda, modificación de las estrategias de mejoramiento y de las reglamentaciones en materia de aprobación de variedades y distribución de semillas.»

2 — Decisión 2004/869/CE (DO L 378, p. 1).

3 — DO 2004, L 378, p. 3.

8. El artículo 9 del Tratado Internacional se refiere a los derechos de los agricultores, y en su apartado 2 dispone determinadas medidas:

«Las Partes Contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los derechos del agricultor, en particular:

- a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;
- b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y
- c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, en el ámbito nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.»

B. *El Derecho de la Unión*

9. Las cuestiones relativas a las semillas se regulan en diversas directivas. En cuanto a las semillas de plantas hortícolas, dichas disposiciones se adoptaron por primera vez en 1970,⁴ y para otras variedades de uso agrícola, ya en el año 1966.⁵ Sin embargo, hoy en día están en vigor las disposiciones que a continuación se refieren, sobre cuya revisión la Comisión actualmente está realizando consultas.⁶

1. Directiva 2002/55/CE

10. Las variedades sobre las que versa el procedimiento principal están sujetas en gran medida o incluso totalmente a la Directiva 2002/55/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, referente a la comercialización de semillas de plantas hortícolas.⁷

11. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 prohíbe comercializar semillas cuya variedad no esté oficialmente admitida:

«Los Estados miembros dispondrán que las semillas de plantas hortícolas sólo puedan ser certificadas, controladas como semillas estándar y comercializadas si su variedad fuere admitida oficialmente al menos en un Estado miembro.»

12. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2002/55 regula la admisión:

«Los Estados miembros velarán para que sólo se admita una variedad si ésta fuere distinta, estable y suficientemente homogénea.

4 — Artículos 3 y 4 de la Directiva 70/458/CEE del Consejo, de 29 de septiembre de 1970, referente a la comercialización de las semillas de plantas hortícolas (DO L 225, p. 7; EE 03/04, p. 54).

5 — Véanse la Directiva 66/400/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1966, relativa a la comercialización de las semillas de remolacha (DO 125, p. 2290; EE 03/01, p. 166); la Directiva 66/401/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1966, relativa a la comercialización de las semillas de plantas forrajeras (DO 125, p. 2298; EE 03/01, p. 174), y la Directiva 66/402/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1966, relativa a la comercialización de las semillas de cereales (DO 125, p. 2309; EE 03/01, p. 185).

6 — Los documentos pertinentes y las posiciones de las distintas autoridades y grupos de interés se pueden encontrar en la página web de la Comisión: http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm, visitada por última vez el 16 de enero de 2012.

7 — DO L 193, p. 33.

En el caso de la achicoria industrial, la variedad deberá tener un valor satisfactorio para su cultivo o utilización.»

13. El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2002/55 contiene disposiciones para la protección de los consumidores de alimentos obtenidos a partir de las variedades:

«Además, cuando el material derivado de alguna variedad vegetal se destine a su utilización como alimento o ingrediente alimentario dentro del ámbito regulado por el Reglamento (CE) n° 258/97, dichos alimentos o ingredientes alimentarios no deberán:

- presentar un peligro para el consumidor,
- inducir a error al consumidor,
- diferir de los alimentos o ingredientes alimentarios a los que vayan a sustituir hasta el extremo de que su consumo normal fuese nutritivamente desfavorable para el consumidor.»

14. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2002/55 prevé una admisión simplificada en aras de la conservación de los recursos fitogenéticos. La Comisión deberá establecer sus requisitos con arreglo a los artículos 44, apartado 2, y 46, apartado 2.

15. El artículo 5 de la Directiva 2002/55 define las características de distinción, estabilidad y homogeneidad:

«1. Una variedad será distinta si, sea cual fuere el origen, artificial o natural, de la variación inicial que le haya dado origen, se distinguire netamente por uno o varios caracteres importantes de cualquier otra variedad conocida en la Comunidad.

[...]

2. Se considerará estable una variedad si, tras sus reproducciones o multiplicaciones sucesivas o al final de cada ciclo, cuando el obtentor hubiere definido un ciclo particular de reproducciones o de multiplicaciones, sigue ajustándose a la definición de sus caracteres esenciales.

3. Una variedad será suficientemente homogénea si las plantas que la componen —salvo escasas malformaciones— son, habida cuenta de las particularidades del sistema de reproducción de las plantas, parecidas o genéticamente idénticas para el conjunto de los caracteres que se hayan tenido en cuenta con este fin.»

16. La Directiva 2002/55 entró en vigor, conforme a su artículo 52, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, es decir, el 9 de agosto de 2002. Al ser la consolidación de las directivas precedentes, cuyos plazos de transposición ya habían expirado, no dispuso ningún plazo de transposición adicional.

2. Directiva 2009/145/CE

17. La Directiva 2009/145/CE de la Comisión, de 26 de noviembre de 2009, por la que se establecen determinadas excepciones para la aceptación de razas y variedades autóctonas de plantas hortícolas que hayan sido tradicionalmente cultivadas en localidades y regiones concretas y se vean amenazadas por la erosión genética, y de variedades vegetales sin valor intrínseco para la producción de cultivos comerciales, pero desarrolladas para el cultivo en condiciones determinadas, así como para la

comercialización de semillas de dichas razas y variedades autóctonas,⁸ se basó en los artículos 4, apartado 4; 44, apartado 2, y 46, apartado 2, de la Directiva 2002/55.

18. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2009/145 establece para qué variedades se pueden disponer excepciones:

«En lo que respecta a las plantas hortícolas comprendidas por la Directiva 2002/55/CE, la presente Directiva establece algunas excepciones en relación con la conservación *in situ* y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos mediante el cultivo y la comercialización:

- a) a la aceptación de la inclusión en los catálogos nacionales de variedades de especies de plantas hortícolas, según establece la Directiva 2002/55/CE, de razas y variedades autóctonas que hayan sido cultivadas tradicionalmente en localidades y regiones concretas y estén amenazadas por la erosión genética, denominadas en lo sucesivo “variedades de conservación”, y
- b) a la aceptación de la inclusión en los catálogos a los que se hace referencia en la letra a) de variedades sin valor intrínseco para la producción de cultivos comerciales, pero desarrolladas para el cultivo en condiciones determinadas, denominadas en lo sucesivo “variedades desarrolladas para el cultivo en condiciones determinadas”, y
- c) a la comercialización de semillas de tales variedades de conservación y de variedades desarrolladas para el cultivo en condiciones determinadas.»

19. Los requisitos esenciales para la aceptación de las variedades de conservación se extraen del artículo 4 de la Directiva 2009/145:

«1. Para ser aceptada como variedad de conservación, la raza o variedad autóctona a la que se refiere el artículo 1, apartado 1, letra a), deberá presentar un interés para la conservación de los recursos fitogenéticos.

2. No obstante lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2003/91/CE, los Estados miembros podrán adoptar sus propias disposiciones en lo concerniente a la distinción, la estabilidad y la homogeneidad de las variedades de conservación.

[...]»

20. Los artículos 13 y 14 de la Directiva 2009/145 disponen que las semillas de variedades de conservación sólo excepcionalmente pueden producirse y comercializarse fuera de la región de origen.

21. Con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2009/145, las variedades de conservación sólo se pueden comercializar en cantidades muy limitadas:

«Cada Estado miembro velará por que la cantidad de semillas de cada variedad de conservación comercializada anualmente no exceda de la cantidad necesaria para producir plantas hortícolas en el número de hectáreas establecido en el anexo I para cada especie.»

22. Las cifras establecidas en el anexo I ascienden, en función de la especie, a 10, 20 o 40 hectáreas.

⁸ — DO L 312, p. 44.

23. El artículo 22 de la Directiva 2009/145 contiene los requisitos para la aceptación de variedades desarrolladas para su cultivo en condiciones determinadas:

«1. Con objeto de que se acepte como variedad desarrollada para su cultivo en condiciones determinadas, tal y como se menciona en el artículo 1, apartado 1, letra b), una variedad no deberá tener valor intrínseco para la producción de cultivos comerciales, sino que se desarrollará para su cultivo en condiciones determinadas.

Se considerará que una variedad se ha desarrollado para su cultivo en condiciones determinadas si se ha desarrollado para su cultivo en condiciones climatológicas, edafológicas o agrotécnicas determinadas.

2. No obstante lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2003/91/CE, los Estados miembros podrán adoptar sus propias disposiciones en lo concerniente a la distinción, la estabilidad y la homogeneidad de las variedades desarrolladas para su cultivo en condiciones determinadas.»

24. Con arreglo al artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2009/145, el plazo de transposición concluía el 31 de diciembre de 2010.

3. Directiva 2003/91/CE

25. La Directiva 2003/91/CE de la Comisión, de 6 de octubre de 2003, por la que se establecen disposiciones de aplicación a los fines del artículo 7 de la Directiva 2002/55/CE del Consejo con respecto a los caracteres que los exámenes deben analizar como mínimo y las condiciones mínimas para examinar determinadas variedades de especies de plantas hortícolas,⁹ mencionada en la Directiva 2009/145, precisa en su artículo 1, apartado 2, los requisitos de distinción, homogeneidad y estabilidad de las variedades, remitiéndose a determinados documentos de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Ambas organizaciones se ocupan de la protección de la propiedad intelectual sobre variedades vegetales.

4. Directiva 2002/53/CE

26. 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,¹⁰ establece normas comunes sobre la admisión de variedades de plantas de uso agrícola sujetas a diversas directivas, pero no a la Directiva 2002/55. En el presente caso son de especial interés la remolacha azucarera y la forrajera con arreglo a la Directiva 2002/54/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la comercialización de las semillas de remolacha.¹¹

27. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2002/53 establece su ámbito de aplicación:

«La presente Directiva trata de la admisión de las variedades de remolachas [...] 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), [...]»

9 — DO L 254, p. 11.

10 — DO L 193, p. 1.

11 — DO L 193, p. 12.

28. El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2002/53 regula la base del catálogo común de las variedades:

«El catálogo común de las variedades se establecerá sobre la base de los catálogos nacionales de los Estados miembros.»

29. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/53 dispone el establecimiento de los catálogos nacionales de las variedades:

«Cada Estado miembro establecerá uno o varios catálogos de las variedades oficialmente admitidas para la certificación y para la comercialización en su territorio. [...]»

30. Los requisitos para la admisión de las variedades se establecen en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2002/53:

«Los Estados miembros velarán por que sólo se admita una variedad si ésta fuere diferenciada, estable y suficientemente homogénea. La variedad deberá poseer un valor de cultivo y de utilización satisfactorio.»

31. El artículo 5 de la Directiva 2002/53 define las condiciones de admisión igual que el artículo 5 de la Directiva 2002/55, pero en su apartado 4 aclara además qué se ha de entender por «valor de cultivo o de utilización satisfactorio»:

«Una variedad poseerá un valor de cultivo o de utilización satisfactorio si, en relación con otras variedades admitidas en el catálogo del Estado miembro de que se trate, representare, por el conjunto de sus cualidades, al menos para la producción en una región determinada, una clara mejora, bien para el cultivo, bien para la explotación de las cosechas o el uso de productos que derivaran de ellas. Se podrá compensar la inferioridad de determinadas características con otras características favorables.»

5. Directiva 98/95/CE

32. La Directiva 98/95/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, que modifica, respecto de la consolidación del mercado interior, las variedades de plantas modificadas genéticamente y los recursos fitogenéticos, las Directivas 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE y 70/458/CEE sobre la comercialización de las semillas de remolacha, de las semillas de plantas forrajeras, de las semillas de cereales, de las patatas de siembra, de las semillas de plantas oleaginosas y textiles, de las semillas de plantas hortícolas y sobre el Catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas,¹² introdujo bases jurídicas que, en el marco de las disposiciones relativas al comercio de semillas, posibilitaran la conservación de especies amenazadas por la erosión genética mediante el aprovechamiento *in situ* (decimoséptimo considerando). La Comisión podría haber adoptado disposiciones similares en un procedimiento de comitología. Actualmente, dichas disposiciones forman parte de la Directiva 2002/55, de la Directiva 2002/54 y de la Directiva 2002/53, por lo que fueron derogadas con la adopción de estas últimas.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

33. La Association Kokopelli (en lo sucesivo, «Kokopelli»), una organización no gubernamental, vende semillas de las llamadas «antiguas variedades», algunas de ellas no admitidas a los efectos de la Directiva 2002/55. Graines Baumaux SAS (en lo sucesivo, «Graines Baumaux»), una empresa dedicada al comercio de semillas, identificó 461 variedades no admitidas y ofertadas por Kokopelli, por lo que

¹² — DO 1999, L 25, p. 1.

interpuso una demanda por competencia desleal en el año 2005. Entre otras pretensiones, Graines Baumaux exigió una indemnización a tanto alzado por importe de 50.000 euros y el cese de la publicidad de esas variedades. En primera instancia, el Tribunal de Grande Instance de Nancy concedió a Graines Baumaux una indemnización de 10.000 euros y, por lo demás, desestimó la demanda.

34. Kokopelli recurrió ante la Cour d'appel de Nancy, y en este procedimiento se plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Son válidas la Directiva 98/95, la Directiva 2002/53, la Directiva 2002/55 y la Directiva 2009/145 a la vista de los siguientes derechos y principios fundamentales de la Unión Europea, a saber, de libre ejercicio de la actividad económica, de proporcionalidad, de igualdad o de no discriminación, de libre circulación de mercancías, y habida cuenta de los compromisos contraídos con arreglo al Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, en particular, en la medida en que imponen restricciones de producción y de comercialización a las semillas y plantones antiguos?»

35. En el procedimiento han intervenido por escrito Graines Baumaux, Kokopelli, la República Francesa, el Reino de España, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. No se ha celebrado una vista.

IV. Apreciación jurídica

A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

36. Graines Baumaux duda de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. Entiende que la validez de las directivas aludidas es irrelevante para el resultado del procedimiento nacional, ya que éste trata del cumplimiento de disposiciones del Derecho francés que transponen las directivas. Dado que el Tribunal de Justicia no responde a cuestiones hipotéticas,¹³ a su parecer en este caso la petición es inadmisibile.

37. Ante este argumento se ha de reconocer que la infracción del Derecho francés de transposición por parte de Kokopelli no se evitaría con total seguridad en caso de que fueran nulas las disposiciones controvertidas de las directivas. Pero, mientras deba presumirse su validez,¹⁴ los órganos jurisdiccionales nacionales difícilmente podrán cuestionar la validez de la legislación por la que se transponen.¹⁵ En cambio, si las directivas son nulas, también se cuestionará la legislación que las transpone. Por ejemplo, ésta podría vulnerar la libre circulación de mercancías del artículo 34 TFUE si alguna de las semillas controvertidas procediesen de otros Estados miembros. Por eso, el Tribunal de Justicia responde a este tipo de cuestiones.¹⁶

13 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Gueye (C-483/09 y C-1/10, Rec. p. I-8263), apartado 40.

14 — Sentencias de 13 de febrero de 1979, Granaria (101/78, Rec. p. 623), apartado 4; de 5 de octubre de 2004, Comisión/Grecia (C-475/01, Rec. p. I-8923), apartado 18, y de 12 de febrero de 2008, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, Rec. p. I-469), apartado 59.

15 — Véase, en relación con el examen del Derecho de transposición con arreglo al Derecho constitucional nacional, la sentencia de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli (C-188/10 y C-189/10, Rec. p. I-5667), apartado 56.

16 — Véanse los respectivos hechos de las sentencias de 14 de diciembre de 2004, Arnold André (C-434/02, Rec. p. I-11825), apartado 20; de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros (C-154/04 y C-155/04, Rec. p. I-6451), apartado 21; de 6 de diciembre de 2005, ABNA y otros (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, Rec. p. I-10423), apartados 17, 22 y ss., y 34, y de 1 de marzo de 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats y otros (C-236/09, Rec. p. I-773), apartado 12.

B. Sobre el objeto de la petición de decisión prejudicial

38. La Cour d'appel de Nancy pregunta sobre la validez de cuatro directivas que contienen numerosas disposiciones sobre la comercialización de semillas. En particular, establecen las condiciones en que se pueden admitir las variedades e incluirlas en los catálogos nacionales de las variedades o en el catálogo común de las variedades y prohíben la venta de semillas de variedades no admitidas, pero regulan también el control y la calidad de las semillas, así como su envasado para la venta. En todos los campos existen «restricciones de producción y de comercialización a las semillas y plantones antiguos» cuya validez, según reza la cuestión prejudicial, ha de ser objeto de examen.

39. Sin embargo, el objeto del litigio principal está claramente más limitado: versa únicamente sobre la imputación a Kokopelli de haber vendido semillas de variedades vegetales que no están admitidas. Kokopelli no reclama la inclusión de sus variedades en ningún catálogo, y declara expresamente que no cuestiona las normas acerca de la calidad de las semillas.¹⁷ Aunque Kokopelli se pronuncia en contra de las normas relativas al envasado para la venta,¹⁸ no parece que dichas normas sean objeto del procedimiento principal.

40. En consecuencia, sólo procede analizar la prohibición de comercializar semillas de variedades no admitidas.

41. Según el escrito de demanda de Graines Baumaux en primera instancia, Kokopelli ha comercializado 461 variedades de plantas hortícolas no admitidas. Está claro que dichas variedades están comprendidas en su gran mayoría, quizá incluso todas ellas, en la tercera de las directivas aludidas por la Cour d'appel, la Directiva 2002/55. En consecuencia, a continuación me centraré en analizar dicha Directiva.

42. A este respecto, procede examinar la obligación que impone el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 a los Estados miembros de establecer que sólo se pueden comercializar semillas de plantas hortícolas si su variedad ha sido admitida oficialmente al menos en un Estado miembro.

43. Las disposiciones relativas a la admisión se encuentran, sobre todo, en los artículos 4 y 5 de la Directiva 2002/55. Con arreglo a dichos artículos, las semillas sólo se pueden comercializar cuando se acredite que la variedad es distinta, estable y suficientemente homogénea. Además, en el caso de las semillas de achicoria industrial la variedad debe tener un valor satisfactorio para su cultivo o utilización.

44. Estas condiciones plantean un problema para la utilización de las «antiguas semillas» aludidas en la cuestión prejudicial, por cuanto Kokopelli y la Comisión¹⁹ alegan que muchas de las variedades no admitidas no las pueden cumplir. Así lo confirma la Directiva 2009/145, pues con arreglo a su segundo considerando fue adoptada para posibilitar el cultivo y la comercialización de determinadas variedades aunque no cumpliesen con los requisitos generales.

45. Según las alegaciones de Kokopelli, el material genético de las «antiguas variedades» que distribuye es menos uniforme que el de las variedades admitidas. Por eso, las «antiguas variedades» pueden evolucionar de forma diferente en función de las circunstancias del entorno, de modo que no son estables. Los distintos especímenes de las diversas existencias guardan menos similitud entre sí. Por lo tanto, dichas variedades no son tan homogéneas como las variedades admitidas.²⁰

17 — Punto 146 de su escrito.

18 — Puntos 147 y ss.

19 — Apartado 95 de las observaciones de la Comisión.

20 — Véase Food Chain Evaluation Consortium, «Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM)», http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/s_pm_evaluation_finalreport_en.pdf (2008), pp. 78 y 168 y ss.

46. En consecuencia, se ha de examinar si la prohibición del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 de comercializar semillas de variedades que no sean acreditadamente distintas, estables y suficientemente homogéneas ni, en su caso, posean además un valor de cultivo y de utilización satisfactorio es compatible con las normas de rango superior citadas en la petición de decisión prejudicial.

47. A este respecto, analizaré en primer lugar el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos (sección C.1), a continuación, el principio de proporcionalidad (sección C.2), después, la libre actividad económica (sección C.3) y la libre circulación de mercancías (sección C.4), y, por último, el principio de igualdad de trato (sección C.5).

48. La Comisión no adoptó la última directiva citada por la Cour d'appel, la Directiva 2009/145, hasta el año 2009, y su plazo de transposición concluyó el 31 de diciembre de 2010. Dado que el procedimiento principal se inició ya en el año 2005, dicha Directiva probablemente no tendrá relevancia para la indemnización reclamada. No obstante, puede resultar de interés para resolver si Kokopelli debe cesar en el futuro de publicitar semillas no admitidas. En consecuencia, procede analizar si la Directiva 2009/145 cambia en algo el resultado del examen del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 [sección C.2 letra c), al final].

49. La segunda directiva mencionada por la Cour d'appel es la Directiva 2002/53. Sólo cabe considerarla si entre las nueve variedades de remolacha que menciona Graines Baumaux en su enumeración de las controvertidas variedades de plantas hortícolas²¹ figuran también la remolacha azucarera y la forrajera contempladas en la Directiva 2002/54, que no se menciona en la petición de decisión prejudicial. De los autos no se extrae ningún motivo para pensar que sea así, y las mismas alegaciones de Graines Baumaux y Kokopelli apuntan en sentido contrario. Sin embargo, no se puede descartar con toda seguridad que el procedimiento principal dependa también de la validez de la Directiva 2002/53. Por último, para evitar en tal caso la necesidad de una nueva remisión de la Cour d'appel,²² analizaré si la conclusión relativa a la Directiva 2002/55 se puede trasladar también a la Directiva 2002/53 (sección D).

50. La primera de las directivas citadas por la Cour d'appel, la Directiva 98/95, ya no está en vigor desde la adopción de la Directiva 2002/55 y de la Directiva 2002/53. Además, en ella sólo se encuentran bases jurídicas para excepciones que, durante su vigencia, nunca se utilizaron. Por lo tanto, no procede examinarla.

C. Sobre el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55

1. Sobre el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura

51. El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, con arreglo a su artículo 1, tiene entre sus objetivos la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Kokopelli considera que se opone a las disposiciones en materia de admisión de variedades.

21 — El escrito de demanda de Graines Baumaux en primera instancia, pp. 25 y 26 de los anexos: cinco variedades de «*betteraves*» y cuatro variedades de «*navets*».

22 — Sentencia de 6 de diciembre de 2005, Gaston Schul Douane-expéditeur (C-461/03, Rec. p. I-10513), apartados 19 y ss.

52. El Tribunal de Justicia comprueba la validez del Derecho derivado en relación con todas las reglas del Derecho internacional, siempre que se cumplan dos requisitos. En primer lugar, la Unión ha de estar vinculada por dichas reglas y, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia sólo puede examinar la validez de una normativa comunitaria en relación con un Tratado internacional si la naturaleza y el sistema de éste no se oponen a ello y si sus disposiciones son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas.²³

53. La vinculación de la Unión al Tratado Internacional no ofrece ningún problema, ya que es parte contratante. No es preciso que el Tribunal de Justicia se pronuncie en el presente asunto acerca de si su naturaleza y sistema se oponen a un examen del Derecho derivado.²⁴ En efecto, dicho Tratado no contiene ninguna disposición de contenido incondicional ni suficientemente preciso como para poner en cuestión la validez de las disposiciones de la Unión en materia de comercialización de semillas.

54. El artículo 5 del Tratado Internacional dispone que las medidas se han de adoptar «con arreglo a la legislación nacional» y «según proceda». Con arreglo al artículo 6, se han de elaborar y mantener «medidas apropiadas», a lo que sigue una lista de posibles ejemplos de tales medidas. Por lo tanto, ambas disposiciones dejan a criterio de los Estados las medidas que en su caso se hayan de adoptar. Pero esto no limita el margen de apreciación de la Unión a la hora de regular la comercialización de semillas.

55. El artículo 9 del Tratado Internacional versa sobre los derechos de los agricultores. Las partes contratantes, de acuerdo con sus necesidades y prioridades, deben adoptar las medidas pertinentes, según proceda y con sujeción a su legislación nacional. Esto tampoco constituye una obligación suficientemente incondicional y precisa.

56. No se aprecia ninguna otra posible disposición relevante en el Tratado Internacional.

57. Por lo tanto, del análisis del Tratado Internacional no se extrae ningún motivo para poner en entredicho la validez del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55.

2. Sobre el principio de proporcionalidad

58. No obstante, podría ser desproporcionada la prohibición de comercializar variedades no admitidas.

59. El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.²⁵

23 — Sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros (C-308/06, Rec. p. I-4057), apartados 43 y ss., y de 21 de diciembre de 2011, The Air Transport Association of America y otros (C-366/10, Rec. p. I-13755), apartados 51 y ss.

24 — Véanse mis conclusiones presentadas el 6 de octubre de 2011 en el asunto The Air Transport Association of America y otros, citado en la nota anterior, puntos 68 y ss.

25 — Sentencias de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 81; de 7 de julio de 2009, S.P.C.M. y otros (C-558/07, Rec. p. I-5783), apartado 41, y de 8 de julio de 2010, Afton Chemical (C-343/09, Rec. p. I-7027), apartado 45 y la jurisprudencia allí citada.

60. Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el punto anterior, debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional en una materia en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. Sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida.²⁶

61. Esta formulación genérica del Tribunal de Justicia no se debe entender en el sentido de que sólo se debe comprobar la adecuación de la medida o que sólo respecto de este criterio se debe aplicar la regla del error manifiesto. Con ello se quiere expresar que el examen debe tener por objeto comprobar si la medida es manifiestamente desproporcionada.²⁷ A este respecto se han de tener en cuenta las tres fases del examen de la proporcionalidad.²⁸

62. Por lo demás, aunque exista tal (amplia) facultad, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos. Además, en el marco de la apreciación de las cargas relacionadas con las distintas posibles medidas, debe examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores.²⁹

a) Sobre los objetivos de la prohibición y su adecuación para alcanzarlos

63. Conforme a los considerandos segundo a cuarto de la Directiva 2002/55, las disposiciones relativas a la admisión de variedades tienen por objeto aumentar la productividad de la agricultura. Como acertadamente subraya la Comisión, éste es un objetivo de la política agraria común con arreglo al artículo 39 TFUE, apartado 1, letra a).

64. Por otro lado, la prohibición de venta protege a los compradores de la adquisición de semillas de variedades que no sean distintas, estables y suficientemente homogéneas y, en su caso, que carezcan de valor satisfactorio para su cultivo o utilización (es decir, productividad).

65. La prohibición de venta de semillas de variedades no admitidas es, sin duda alguna, adecuada para alcanzar ambos objetivos. Con ella se asegura en gran medida que los compradores, básicamente agricultores, reciban únicamente semillas que presenten las características comprobadas en la admisión.

66. Cuando una variedad es *distinta*, *estable* y suficientemente *homogénea*, los compradores de las semillas pueden confiar especialmente en producir los frutos deseados, y esta fiabilidad es un requisito fundamental para un aprovechamiento óptimo de los recursos agrícolas. En caso de que, como sucede con la achicoria industrial, se haya demostrado incluso un valor satisfactorio para su cultivo o utilización,³⁰ se puede esperar, además, una cierta productividad.

26 — Véanse las sentencias citadas en la nota 25 S.P.C.M. y otros, apartado 42, y Afton Chemical, apartado 46.

27 — Sentencia S.P.C.M. y otros, citada en la nota 25, apartado 71.

28 — Véase el examen en la sentencia S.P.C.M. y otros, citada en la nota 25, apartados 44 y ss., sobre los objetivos y la adecuación de la medida; apartados 59 y ss., sobre la necesidad, y apartados 64 y ss., sobre la ponderación de los inconvenientes y los objetivos.

29 — Sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros (C-127/07, Rec. p. I-9895), apartado 58; de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, Rec. p. I-4999), apartado 53, y de 12 de mayo de 2011, Luxemburgo/Parlamento y Consejo (C-176/09, Rec. p. I-3727), apartado 63.

30 — Véase la definición de este valor en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2002/53.

67. En cambio, si no están acreditadas las mencionadas características de las semillas, los compradores adquieren, en cierto modo, «a ciegas»: deben confiar en las afirmaciones del vendedor acerca de la variedad de los frutos que se obtendrán con las semillas. Si esas afirmaciones son ciertas es algo que, por lo general, no se sabrá hasta pasados varios meses, cuando de las semillas crezcan los vegetales, o incluso más tarde, cuando los frutos estén maduros. Si entonces se comprueba que los vegetales no se corresponden con lo esperado, ya no es posible invertir el ciclo del cultivo. Y esto sería perjudicial para la productividad.

68. A esto se añade que, cuando se introdujo la prohibición de comercialización de las semillas de variedades no admitidas, probablemente aún no existía en el sector de las semillas suficiente industria profesional con alta productividad. No se puede descartar que entonces fuera necesaria una normativa estricta para excluir la competencia de «saldistas» y para posibilitar el desarrollo de estructuras serias.

69. Indirectamente, una alta productividad agrícola puede contribuir a la seguridad alimentaria y permitir que queden sin explotar o que se exploten de modo más respetuoso con el medio ambiente las superficies que ya no se necesitan, a lo que han hecho referencia Francia, la Comisión y el Consejo como objetivos adicionales de las disposiciones controvertidas sobre la comercialización. Sin embargo, esos dos objetivos tienen una relación muy distante con la prohibición de venta de semillas no admitidas.

70. Además, del duodécimo considerando de la Directiva 2002/55 se desprende que el catálogo común de las variedades tiene por objeto garantizar el libre comercio de semillas, y esta finalidad está contemplada en el artículo 3 TUE, apartado 3, que dispone la creación del mercado interior. La normativa sobre la admisión de variedades es adecuada para contribuir a este objetivo en la medida en que los Estados miembros pueden confiar en que las semillas ofrecidas en otros Estados miembros cumplen también con los requisitos que en ellos mismos se exigen.

71. El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2002/55, por último, se puede interpretar en el sentido de que la admisión de variedades también tiene por objeto proteger a los consumidores finales de los alimentos producidos, concretamente frente a los riesgos para la salud y frente a la confusión. Tener en cuenta estos objetivos en la admisión de las variedades puede contribuir a alcanzarlos.

72. Por último, la Comisión alega que las disposiciones sobre la comercialización persiguen asegurar el estado sanitario de las semillas, que se mencionaba en el duodécimo considerando de la Directiva 66/402, antecedente de una directiva paralela sobre las semillas de cereales. Puede ser que las directivas citadas en la petición de decisión prejudicial contengan igualmente disposiciones dirigidas a este fin. Pero no se aprecia cómo pueden contribuir a él las normas sobre la admisión de variedades. Las condiciones de admisión carecen de relación con la salud de los vegetales. Por lo tanto, este objetivo no se puede tener en cuenta en su justificación.

b) Sobre la necesidad

73. A primera vista, podría dudarse de la necesidad de la prohibición de comercializar semillas de variedades no admitidas. En efecto, los mencionados objetivos se pueden conseguir, en gran medida, mediante obligaciones de identificación menos restrictivas.³¹ Si el comprador de las semillas sabe que la variedad no satisface los requisitos del catálogo de variedades, puede abstenerse de adquirirlas o de utilizarlas, y así se evitarían los perjuicios para la productividad y se cumpliría también con la protección de los consumidores.

31 — Véase también la cuarta de las cinco situaciones debatidas por la Comisión en su documento de consulta sobre la reforma del sistema «Options and Analysis of possible Scenarios for the Review of the EU Legislation on the Marketing of Seed and Plant Propagating Material» (http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/docs/15042011_options_analysis_paper_en.pdf, pp. 12 y 13).

74. Pero un amplio logro de los objetivos no es suficiente para excluir la necesidad. Para que una medida sea necesaria basta con que las medidas menos severas sean menos eficaces. Pues bien, sucede así en el presente asunto.

75. En efecto, las obligaciones de identificación y advertencia no garantizarían en igual medida que los compradores sólo recibiesen semillas que cumplen las condiciones de admisión. No se podría descartar que, a pesar de todo, los compradores se confundiesen acerca de la calidad de las semillas o que, por otros motivos, como el precio, la publicidad o su propia convicción, utilizasen semillas que no satisficiesen las condiciones de admisión. La cuestión de si una (ligeramente) mayor realización de los objetivos de la norma por la prohibición controvertida es suficiente para justificarla ya no es una cuestión de la necesidad, sino una cuestión de la ponderación de los inconvenientes y los objetivos.

76. No obstante, la vinculación de la admisión de variedades a una prohibición de comercializar variedades no admitidas no es necesaria para posibilitar la libre circulación de semillas en el mercado interior.³² Aun cuando la protección de la agricultura frente a las semillas de variedades no admitidas justificase la imposición de restricciones nacionales al comercio,³³ ello no obligaría a la *Unión* a establecer prohibiciones. Sería suficiente con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2002/55, que garantiza la libre circulación en la Unión de las variedades que cumplan con los requisitos de admisión.

77. Asimismo, las disposiciones sobre la admisión no son necesarias para proteger a los consumidores finales de los alimentos obtenidos de las variedades: este objetivo se garantiza ya con la normativa sobre alimentos, como por ejemplo el Reglamento (CE) n° 178/2002,³⁴ que contiene disposiciones mucho más precisas al respecto.

c) Sobre la ponderación de ventajas e inconvenientes (idoneidad)

78. Por lo tanto, procede examinar si las desventajas de la prohibición de venta son manifiestamente no idóneas en relación con los objetivos de fomentar la productividad agrícola y proteger a los compradores de semillas. A este respecto es necesario comprobar si, al ejercer su facultad de apreciación, el legislador de la Unión ha procurado mantener un cierto equilibrio entre, por una parte, dichos objetivos y, por otra parte, los intereses económicos de los operadores.³⁵

79. A continuación mostraré, en primer lugar, que, hasta la adopción de la Directiva 2009/145, el legislador no hizo ningún intento de equilibrar los intereses contrapuestos y, a continuación, que los inconvenientes de la normativa también son manifiestamente desproporcionados en relación con sus ventajas. Por último, examinaré si la toma en consideración de la Directiva 2009/145 lleva a una conclusión diferente.

32 — Véase el punto 70.

33 — Las reflexiones expuestas en los puntos 88 y ss. acerca de la idoneidad y el examen de la libre circulación de mercancías (véanse los puntos 112 y ss.) ofrecen dudas al respecto.

34 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, p. 1).

35 — Sentencia Afton Chemical, citada en la nota 25, apartado 56; véanse también las sentencias S.P.C.M. y otros, citada en la nota 25, apartados 64 y ss., y de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, Rec. p. I-11063), apartados 77 y 81, y la jurisprudencia citada en la nota 28.

Sobre el intento del legislador de equilibrar los intereses afectados

80. La prohibición de comercializar semillas de variedades no admitidas, conforme a los considerandos de la Directiva en cuestión y a las alegaciones de la mayoría de los intervinientes en el presente procedimiento, se basa en la idea de que los objetivos perseguidos redundan en interés de los operadores económicos. Una alta productividad y la protección frente a las semillas de variedades que no satisfacen las condiciones de admisión se corresponden con los intereses económicos de muchos agricultores.

81. No obstante, la normativa afecta también a los intereses de aquellos operadores económicos y consumidores a los que no importan primordialmente la alta productividad ni los productos estándar. Asimismo, se ve afectado el interés general en la diversidad genética de las variedades agrícolas.

82. Los *operadores económicos* cuyos intereses no se dirigen preferentemente a la productividad, sufren una considerable restricción con el actual sistema. Los productores de semillas, comerciantes de semillas y agricultores, pero también los usuarios de productos agrícolas, se ven impedidos de utilizar variedades que poseen propiedades diferentes de las variedades admitidas. Por ejemplo, si una variedad no admitida tiene un sabor algo diferente de las admitidas o, en determinadas condiciones de cultivo, arroja un mayor rendimiento, a pesar de todo no puede ser ofrecida a la venta. Igualmente, se ponen trabas a los intentos de desarrollar variedades que satisfagan las condiciones de admisión a partir de variedades no admitidas.

83. De igual manera, se limitan las posibilidades de elección de los *consumidores*: éstos no pueden acceder a alimentos ni a otros productos derivados de variedades que no cumplan con las condiciones de admisión, ni las pueden cultivar ellos mismos (por ejemplo, en sus propios huertos).

84. Por último, al constreñir a los agricultores a las variedades admitidas se reduce la *diversidad genética* en los campos europeos, pues se cultivan menos variedades, y las existencias de estas variedades presentan menores diferencias genéticas entre los especímenes.³⁶

85. Si bien la diversidad biológica no se menciona expresamente en los Tratados como objetivo de la política europea, la Unión se ha comprometido a su protección, especialmente mediante el Convenio sobre la diversidad biológica,³⁷ y también el Tribunal de Justicia la ha considerado ya como objetivo digno de protección.³⁸ Especialmente para la agricultura, este objetivo está reconocido por el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

86. Si bien los bancos de semillas y un cultivo limitado en el espacio pueden contribuir a la conservación de variedades no admitidas, ese tipo de medidas dependen generalmente de la financiación pública. En cambio, la explotación económica de las variedades no admitidas aseguraría su conservación de una forma mucho más sólida, y conduciría también en la práctica a una mayor diversidad biológica en los cultivos.

87. De los considerandos y de las alegaciones de los intervinientes, especialmente del Consejo y de la Comisión, no se deduce que el legislador hubiera tenido en cuenta dichos intereses hasta la adopción de la Directiva 2009/145. Ya sólo por ese motivo, la normativa parece ser manifiestamente desproporcionada.

36 — Véase el punto 45.

37 — DO 1993, L 309, p. 3.

38 — Sentencia de 3 de diciembre de 1998, Bluhme (C-67/97, Rec. p. I-8033), apartado 33.

Sobre la ponderación de inconvenientes y objetivos

88. Si, pese a todo, el legislador llevó a cabo una ponderación (no documentada), es evidente que no logró establecer una relación adecuada entre inconvenientes y objetivos.

89. Las ventajas de la prohibición de venta frente a medidas menos drásticas, como la obligación de identificación, como ya se ha expuesto,³⁹ se limitan esencialmente a evitar la utilización por error de semillas no admitidas. Pero este riesgo sería muy reducido si se prescribiesen indicaciones suficientemente claras.

90. En cambio, no existe el riesgo de que la agricultura europea pierda el acceso a unas semillas de alta calidad, pues incluso sin una prohibición de comercializar variedades no admitidas los agricultores pueden utilizar las variedades que figuran en el catálogo y que, en consecuencia, cumplen los requisitos. Además, debido al rendimiento de las variedades admitidas, tampoco cabe esperar que las variedades no admitidas compitan con ellas de modo que las expulsen del mercado.

91. Por otro lado, actualmente ya existe una normativa sobre protección de las obtenciones vegetales,⁴⁰ que constituye un estímulo adicional al desarrollo de variedades productivas. La protección de las obtenciones vegetales prevé requisitos similares a los de la admisión de variedades para el catálogo de semillas, de modo que el sector profesional de las semillas difícilmente necesitará de protección frente a la competencia de las variedades no admitidas.

92. El Consejo considera que una ventaja añadida de la prohibición de comercialización es que impide totalmente la utilización de semillas no admitidas. Entiende que esas semillas pueden ser perjudiciales o que no garantizan una producción agrícola óptima. Yo interpreto esta alegación en el sentido de que los agricultores, de ser necesario, deben ser obligados en la práctica a utilizar variedades productivas, aun en contra de su voluntad. Pero eso constituye una ventaja muy limitada, ya que corresponde a los agricultores la decisión sobre las variedades que quieren cultivar, e incluso pueden renunciar totalmente a explotar sus campos.

93. En cambio, son graves las desventajas de la prohibición de comercializar semillas de variedades no admitidas. Como ya se ha expuesto, afectan a la libertad de empresa, a los consumidores de productos agrícolas y a la diversidad biológica en la agricultura.

94. Por lo tanto, procede declarar que las desventajas de prohibir la comercialización de semillas de variedades no admitidas superan manifiestamente a sus ventajas.

Sobre la Directiva 2009/145

95. La Directiva 2009/145, no obstante, cuestionaría la conclusión extraída en lo que antecede, al menos a partir del 31 de diciembre de 2010, si en ella se han mitigado suficientemente los inconvenientes de la normativa anterior.

96. La propia Directiva 98/95 muestra que el legislador reconocía la necesidad de un equilibrio de intereses respecto a la diversidad biológica. Con ella se introdujeron bases jurídicas para limitadas excepciones a las estrictas condiciones de admisión que fueron establecidas en la Directiva 2002/55. Pero antes de que la Comisión las aplicase finalmente en el año 2009, con la adopción de la Directiva 2009/145, dichas medidas no cambiaron la prohibición, de manera que la ponderación de intereses no sufrió alteración alguna.

39 — Véase el punto 75.

40 — Regulada en la Unión por el Reglamento (CE) n° 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (DO L 227, p. 1).

97. Sin embargo, con la Directiva 2009/145 se introduce la posibilidad de comercializar semillas de variedades que hasta ese momento no se podían admitir. Aunque la Directiva no obliga expresamente a los Estados miembros a admitir variedades determinadas, éstos deben ejercer los márgenes de apreciación que aquélla les otorga de conformidad con los derechos fundamentales del Derecho de la Unión.⁴¹ Por lo tanto, están obligados a admitir las variedades que cumplan los requisitos de la Directiva 2009/145, siempre que no admitirlos haga desproporcionada la normativa en materia de admisión.⁴²

98. En consecuencia, procede examinar si la Directiva 2009/145 ofrece suficiente margen para la utilización de las «antiguas variedades». La Directiva contiene disposiciones sobre dos tipos de variedades: por un lado, las variedades de conservación y, por otro, las «variedades desarrolladas para el cultivo en condiciones determinadas».

99. La admisión de las variedades de conservación, con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2009/145, continúa exigiendo la prueba de una cierta calidad mínima en cuanto a distinción, estabilidad y homogeneidad. Además, la utilización de estas variedades se limita sustancialmente: con arreglo a los artículos 13 y 14, sólo se pueden cultivar y comercializar semillas en las regiones de origen o en regiones similares. Asimismo, los artículos 15 y 16 en relación con el anexo I limitan la cantidad de semillas. En función de la especie, para cada variedad se pueden producir y comercializar cada año semillas para el cultivo de entre 10 y 40 hectáreas.

100. Aunque Kokopelli cuestiona que dichas disposiciones logren un adecuado equilibrio entre los objetivos de productividad y de protección de los agricultores, por un lado, y la conservación de la diversidad genética en la agricultura, por otro, ya no se puede afirmar que las ventajas del sistema de admisión de variedades sean *manifestamente* desproporcionadas en relación con el menoscabo de los intereses de la diversidad genética. En efecto, ahora es posible, en pequeña medida, el cultivo de variedades que son interesantes para la conservación de los recursos fitogenéticos pero que no satisfacen los requisitos generales de admisión. Y si, en aras del principio de proporcionalidad, se conciben e interpretan generosamente los requisitos especiales en cuanto a distinción, estabilidad y homogeneidad de dichas variedades, en principio debería ser posible la admisión de «antiguas variedades».

101. Sin embargo, dadas las limitaciones que contienen, estas disposiciones no tienen por objeto posibilitar el aprovechamiento económico de las variedades contempladas, de manera que los intereses de los operadores económicos y de los consumidores no se tienen suficientemente en cuenta.

102. La utilización de variedades que hayan sido desarrolladas para su cultivo en condiciones especiales está menos limitada, pero está sujeta a condiciones más estrictas de admisión. Con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2009/145, esas variedades no deben tener un valor intrínseco para su cultivo con fines comerciales, y deben haber sido desarrolladas para su cultivo en condiciones agrotécnicas, climatológicas o edafológicas determinadas. Pero esta última condición sólo la pueden cumplir unas pocas «antiguas variedades», por lo que, si bien dicha normativa posibilita la utilización de ciertas antiguas variedades, está redactada de forma excesivamente estricta como para garantizar en su conjunto la proporcionalidad de las disposiciones sobre admisión de variedades.

41 — Sentencias de 24 de marzo de 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 16; de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo, «Reagrupación familiar» (C-540/03, Rec. p. I-5769), apartado 105, y de 1 de julio de 2010, Speranza (C-35/09, Rec. p. I-6581), apartado 28.

42 — Véanse las sentencias de 18 de noviembre de 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587), apartado 15, y Speranza, citada en la nota 41, apartado 29.

103. En resumen, procede declarar que, aun después de la adopción de la Directiva 2009/145, persisten las desventajas para los operadores económicos y para los consumidores, a quienes se dificulta el acceso a las «antiguas variedades» no admitidas. Asimismo, al margen de las desventajas para la diversidad biológica, son manifiestamente desproporcionadas respecto a las ventajas de la prohibición, sin que el legislador se haya esforzado por equilibrarlas.

d) Conclusión parcial

104. Por lo tanto, procede declarar que las desventajas de la prohibición establecida en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 de vender semillas de variedades que no sean acreditadamente distintas, estables y suficientemente homogéneas y que, en su caso, no posean un valor satisfactorio para su cultivo o utilización no guardan proporción con sus objetivos. Por lo tanto, dicha disposición es inválida.

3. Sobre la libre actividad económica

105. Por otro lado, se ha de dilucidar si la prohibición es compatible con el derecho fundamental a la libre actividad económica.

106. La libre actividad económica está protegida, como libertad de empresa, por el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que desde el Tratado de Lisboa, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.⁴³ El Tribunal de Justicia ya había reconocido antes este derecho fundamental, concretamente como parte del libre ejercicio de una actividad profesional.⁴⁴

107. Es evidente que las disposiciones relativas a la comercialización de las semillas restringen esta libertad: sin la admisión de las variedades no se pueden comercializar sus semillas ni tampoco se pueden adquirir para cultivarlas.

108. Con arreglo al artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por dicha Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.⁴⁵

109. Por lo tanto, la justificación de las injerencias en la libertad de empresa debe satisfacer las exigencias del principio de proporcionalidad.⁴⁶ Dado que ya se ha declarado que la prohibición de venta es desproporcionada, en principio vulnera también el derecho fundamental a la libre actividad empresarial.

43 — Sentencias de 19 de enero de 2010, Küçükdeveci (C-555/07, Rec. p. I-365), apartado 22, y de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, Rec. p. I-13849), apartado 30.

44 — Sentencias de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión (4/73, Rec. p. 491), apartado 14; de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 78, y de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, Rec. p. I-11381), apartado 114.

45 — En este sentido ya se pronunciaron las sentencias citadas en la nota 44. Sobre el examen de tal justificación, véase la sentencia Volker y Markus Schecke, citada en la nota 35, apartados 65 y ss.

46 — Sentencias Alliance for Natural Health y otros, citada en la nota 16, apartado 129, y ABNA y otros, citada en la nota 16, apartados 87 y 88, y, sobre la protección de datos, véase la sentencia Volker y Markus Schecke, citada en la nota 35, apartado 74.

110. No obstante, al aplicar el principio de proporcionalidad para justificar una restricción a la libre actividad empresarial hay que tener en cuenta que no todas las desventajas de la prohibición de venta se deben ponderar con sus objetivos, sino sólo la injerencia en el derecho fundamental analizado, es decir, básicamente las restricciones expuestas en el punto 82 para los productores y comerciantes de semillas y para los agricultores. Pero también en esta ponderación limitada llego a la conclusión de que la prohibición de venta es manifiestamente desproporcionada.

111. Por lo tanto, la restricción por el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 del derecho a la libre actividad empresarial, consagrado en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales, no está justificada con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, de manera que la disposición es inválida también por vulnerar dicho derecho fundamental.

4. Sobre la libre circulación de mercancías

112. La prohibición de comercializar semillas de variedades no admitidas podría contravenir, además, la libre circulación de mercancías.

113. La prohibición de restricciones cuantitativas así como de medidas de efecto equivalente, establecida en el artículo 34 TFUE, se aplica no sólo a las medidas nacionales, sino también a las medidas que emanan de las instituciones de la Unión.⁴⁷

114. La prohibición restringe necesariamente el comercio. Dado que también esta restricción sólo está justificada si satisface el principio de proporcionalidad,⁴⁸ a este respecto son válidas las reflexiones realizadas anteriormente.⁴⁹

5. Sobre la igualdad de trato o no discriminación

115. Por último, procede examinar la compatibilidad con el principio de igualdad de trato o de no discriminación. Este principio, que actualmente se encuentra consagrado también en el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales, exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente.⁵⁰ Una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando guarda relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato.⁵¹ Por lo tanto, las diferencias y similitudes de cada situación deben ser proporcionadas en relación con el objetivo perseguido.⁵²

47 — Sentencias de 17 de mayo de 1984, *Denkavit Nederland* (15/83, Rec. p. 2171), apartado 15, y *Alliance for Natural Health y otros*, citada en la nota 16, apartado 47.

48 — Sobre el examen de la validez del Derecho derivado, véanse las sentencias de 7 de febrero de 1985, *ADBHU* (240/83, Rec. p. 531), apartado 15, y de 25 de junio de 1997, *Kieffer y Thill* (C-114/96, Rec. p. I-3629), apartado 31, y, de forma más general, las sentencias de 20 de septiembre de 1988, *Comisión/Dinamarca* (302/86, Rec. p. 4607), apartados 11 y —sobre la idoneidad— 21, y de 15 de noviembre de 2005, *Comisión/Austria* (C-320/03, Rec. p. I-9871), apartados 85 y 90.

49 — Véase el punto 110.

50 — Sentencias de 10 de enero de 2006, *IATA y ELFAA* (C-344/04, Rec. p. I-403), apartado 95; *S.P.C.M. y otros*, citada en la nota 25, apartado 74, y de 14 de septiembre de 2010, *Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals/Comisión y otros* (C-550/07 P, Rec. p. I-8301), apartado 55.

51 — Sentencia *Arcelor Atlantique y Lorraine y otros*, citada en la nota 29, apartado 47.

52 — Véanse las conclusiones del Abogado General Póiaros Maduro presentadas el 3 de abril de 2008 en el asunto en que recayó la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Huber* (C-524/06, Rec. p. I-9705), punto 7, y mis conclusiones presentadas el 8 de septiembre de 2005 en el asunto en que recayó la sentencia de 27 de junio de 2006, *Parlamento/Consejo* (C-540/03, Rec. p. I-5769), punto 107 y la jurisprudencia allí citada, y el 10 de marzo de 2009 en el asunto *S.P.C.M. y otros*, sentencia citada en la nota 25, punto 134.

116. La presente desigualdad de trato consiste en que las semillas de las variedades admitidas se pueden vender y las de las variedades no admitidas, en cambio, no. La prohibición de venta se basa en que no se han acreditado las condiciones de admisión, y la falta de tal acreditación es una diferencia entre ambas variedades que, en principio, también justificaría una diferencia de trato como, por ejemplo, la obligación de identificar de forma especial las semillas de variedades no admitidas.

117. Como ya se ha expuesto, las desventajas de la prohibición de venta no guardan proporción con los objetivos de la normativa. Por lo tanto, la diferencia de trato no está justificada, y la prohibición es también inválida por vulnerar el principio de igualdad de trato.

6. Conclusión

118. Como conclusión parcial procede declarar que es inválida la prohibición establecida en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 de vender semillas de variedades que no sean acreditadamente distintas, estables y suficientemente homogéneas y que, en su caso, no posean un valor satisfactorio para su cultivo o utilización, por vulnerar el principio de proporcionalidad, la libertad de empresa con arreglo al artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la libre circulación de mercancías consagrada en el artículo 34 TFUE y el principio de igualdad de trato con arreglo al artículo 20 de la Carta.

D. Sobre la Directiva 2002/53

119. Por último, procede analizar si la conclusión del examen del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55 se debe trasladar también a la Directiva 2002/53.

120. A diferencia del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55, la Directiva 2002/53 no dispone expresamente que sólo se puedan comercializar semillas si su variedad está oficialmente admitida.

121. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2002/53, ésta regula la admisión de las variedades cuyas semillas o plantas pueden comercializarse. Asimismo, el artículo 3, apartado 1, respecto de las condiciones de admisión, se refiere a «variedades oficialmente admitidas para la comercialización».

122. Es posible interpretar estas disposiciones de la Directiva 2002/53 en el sentido de que sólo se pueden comercializar semillas de variedades admitidas. Tal prohibición sería inválida por las mismas razones que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55. Pero esta interpretación no es la única posible.

123. En efecto, podría entenderse la admisión sólo en el sentido de que constituye un requisito para la inclusión de la variedad en el catálogo y que confirma la prueba del cumplimiento de los requisitos de admisión. Es preferible esta lectura, pues, según un principio general de interpretación, los actos de la Unión han de interpretarse, en la medida de lo posible, de tal manera que no se ponga en duda su validez.⁵³

124. Dado que es posible tal interpretación conforme a los derechos fundamentales, no se cuestiona la validez de la Directiva 2002/53.

⁵³ — Sentencias de 4 de octubre de 2001, Italia/Comisión (C-403/99, Rec. p. I-6883), apartado 37; de 19 de noviembre de 2009, Sturgeon y otros (C-402/07 y C-432/07, Rec. p. I-10923), apartado 47, y de 16 de septiembre de 2010, Chatzi (C-149/10, Rec. p. I-8489), apartado 43.

V. Conclusión

125. Propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

- «1) Es inválida la prohibición establecida en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2002/55/CE de vender semillas de variedades que no sean acreditadamente distintas, estables y suficientemente homogéneas y que, en su caso, no posean un valor satisfactorio para su cultivo o utilización, por vulnerar el principio de proporcionalidad, la libertad de empresa con arreglo al artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la libre circulación de mercancías consagrada en el artículo 34 TFUE y el principio de igualdad de trato con arreglo al artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 2) En cambio, del examen de la petición de decisión prejudicial no se han extraído motivos para cuestionar la validez de las demás disposiciones de la Directiva 2002/55 ni de las disposiciones de la Directiva 98/95/CE, de la Directiva 2002/53/CE y de la Directiva 2009/145/CE.»