



---

*Comisión de Asuntos Jurídicos  
El Presidente*

---

22.6.2018

Sr. Czesław SIEKIERSKI  
Presidente  
Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural  
BRUSELAS

Asunto: Dictamen relativo a la base jurídica de la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Brasil en cultivos productores de semillas de plantas forrajeras y de cereales, y a la equivalencia de dichas semillas producidas en Brasil, y por lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones realizadas en Moldavia en cultivos productores de semillas de cereales, de hortalizas y de plantas oleaginosas y textiles, y a la equivalencia de dichas semillas producidas en Moldavia (COM(2017)0643 – C8-0400/2017 – 2017/0297(COD))

Señor Presidente:

Mediante carta de 24 de abril de 2018, usted solicitó a la Comisión de Asuntos Jurídicos que, de conformidad con el artículo 39, apartado 2, del Reglamento interno, examinase la adecuación de la base jurídica de la propuesta de la Comisión de referencia.

En la reunión del 20 de junio de 2018, la comisión examinó la cuestión mencionada.

La propuesta establece como base jurídica el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sin ninguna precisión adicional, y las disposiciones contenidas en las cuatro directivas sectoriales y que facultan al Consejo para decidir sobre la equivalencia (respectivamente, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 66/401; el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 66/402/CE; el artículo 37, apartado 1, de la Directiva 2002/55/CE. el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2002/571/CE).

## **I. Contexto**

La citada propuesta de la Comisión se refiere a la importación de semillas procedentes de países

no pertenecientes a la UE. Se propone añadir a Brasil y Moldavia a la lista de países cuyos sistemas de control son reconocidos con respecto a determinadas especies de semillas. A tal efecto, se modificaría la Decisión 2003/17/CE del Consejo relativa a las inspecciones sobre el terreno y a la equivalencia de las semillas producidas en terceros países.

La legislación de la Unión en materia de comercialización de semillas consiste en una directiva horizontal (Directiva 2002/53/CE del Consejo referente al catálogo común) y en varias directivas sectoriales que cubren determinados tipos de cultivos (plantas forrajeras, cereales, plantas oleaginosas y textiles, frutas, remolachas, etc.). Por otra parte, en virtud de las citadas Directivas se han ido adoptando diversas medidas de ejecución. El objetivo de esta legislación es contribuir a la productividad agrícola y a garantizar la seguridad de los abastecimientos, velando por que las semillas comercializadas tengan capacidad de germinación suficiente y estén libres de enfermedades. La regla principal es que las semillas pueden comercializarse en el mercado de la Unión únicamente si pertenecen a una variedad registrada (recogida en un «catálogo») y forman parte de un lote que haya sido certificado.

La certificación tiene por objeto garantizar que las semillas pertenezcan efectivamente a la variedad declarada, sean de buena calidad y estén en buen estado fitosanitario. La certificación se lleva a cabo por organismos oficiales o bajo supervisión oficial; se trata de inspecciones «sobre el terreno», esto es, inspecciones visuales en el terreno de cultivo y de los lotes, así como muestreos y ensayos.

La presente propuesta se refiere a cuatro directivas sectoriales: La Directiva 66/401/CEE del Consejo, relativa a la comercialización de semillas de plantas forrajeras; la Directiva 66/401/CEE del Consejo, relativa a la comercialización de semillas de cereales, la Directiva 2002/55/CE del Consejo, relativa a la comercialización de semillas de plantas hortícolas, y la Directiva 2002/57/CE del Consejo, relativa a la comercialización de semillas de plantas oleaginosas y textiles.

Estos actos prevén la posibilidad de que las semillas recolectadas en un tercer país y que ofrezcan las mismas garantías en lo que respecta a las características y al examen se consideren equivalentes a las semillas recolectadas en la Unión, o de que las inspecciones sobre el terreno de cultivos productores de semillas en un tercer país se consideren conformes con los requisitos de la UE. Las cuatro Directivas mencionadas prevén que el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determine los países terceros a los que se otorgará la equivalencia.

Sobre la base de estas propuestas, la Decisión 2003/17/CE del Consejo (el acto que la presente propuesta debe modificar) ha establecido que determinadas semillas —a saber, las de plantas forrajeras, cereales, plantas hortícolas y plantas oleaginosas y textiles— producidas en los países terceros enumerados en dicha Decisión, deben considerarse equivalentes a las semillas del mismo tipo producidas en la Unión, y que las inspecciones sobre el terreno de cultivos productores de semillas efectuadas en un tercer país son conformes a los requisitos pertinentes de la Unión. La Decisión contiene también algunas disposiciones sobre el cambio de etiqueta y del sistema de precinto de semillas en el territorio de los Estados miembros. El anexo I de la Decisión contiene la lista de los cultivos y de los terceros países a los que se otorga la equivalencia.

La presente propuesta añadiría Brasil a dicha lista de terceros países con respecto a las semillas de plantas forrajeras y de cereales, y a Moldavia con respecto a las semillas de cereales, de plantas hortícolas y de plantas oleaginosas y textiles. La propuesta contempla igualmente modificaciones menores de las disposiciones sobre el cambio de etiqueta y del sistema de precinto de semillas.

## II. Base jurídica propuesta

La propuesta tiene una base jurídica múltiple: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sin ninguna precisión adicional, y las disposiciones contenidas en las directivas sectoriales<sup>1</sup> y que facultan al Consejo para decidir sobre la equivalencia (respectivamente, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 66/401; el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 66/402/CE; el artículo 37, apartado 1, de la Directiva 2002/55/CE. el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2002/571/CE).

## III. Disposiciones pertinentes del Tratado

El artículo 43, apartado 2, del TFUE dice lo siguiente:

*«El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca».*

## IV. Jurisprudencia sobre la elección de la base jurídica

Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, *«la elección de la base jurídica de un acto [de la Unión] debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto»*<sup>2</sup>. La referencia genérica al TFUE es pues insuficiente, al no quedar bien definida la base jurídica, lo que impide al Tribunal de Justicia estar en condiciones de evaluar su idoneidad. Por consiguiente, una referencia a las disposiciones del Tratado en su conjunto, en su forma actual, no cumple el requisito básico establecido por el Tribunal en esta materia.

Uno de los principios fundamentales de la Unión Europea es que sus competencias emanan del Tratado, y que en ausencia de tales competencias no le cabe actuar, tal y como ha confirmado el Tribunal de Justicia: *«[...] las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones. [...] Por consiguiente, reconocer a una institución la posibilidad de crear bases jurídicas derivadas que permitan la adopción de actos legislativos o de medidas de ejecución para hacer más estricta o para aligerar la forma de adopción de un acto, supondría atribuirle una facultad legislativa que excede de lo previsto en*

---

<sup>1</sup> Directiva 66/401/CEE del Consejo, relativa a la comercialización de semillas de plantas forrajeras; Directiva 66/402/CEE del Consejo, relativa la comercialización de semillas de cereales; Directiva 2002/55/CEE del Consejo, relativa la comercialización de semillas de plantas hortícolas; Directiva 2002/57/CEE del Consejo, relativa la comercialización de semillas de plantas oleaginosas y textiles.

<sup>2</sup> [Nota a pie de página]

*los Tratados.»*<sup>1</sup>. Tomar las directivas sectoriales como base jurídica, por lo tanto, no se atendería a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y un acto adoptado partiendo de dicha base sería inválido. El fundamento jurídico propuesto, por tanto, constituye una base jurídica derivada ilegal.

## **V. Contenido y objeto de la propuesta**

La propuesta se refiere a la importación de semillas. Se propone añadir a Brasil y Moldavia a la actual lista de terceros países que se benefician de la equivalencia de la UE con respecto a determinadas especies de semillas. Al ampliar las posibilidades de importación de semillas de buena calidad, la propuesta persigue el objetivo de incrementar la productividad agrícola y un desarrollo racional de la producción agrícola. También se busca el objetivo de garantizar la seguridad de los abastecimientos. Estos objetivos corresponden a la Política Agrícola Común y se recogen en las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 39 del TFUE.

## **VI. Análisis y determinación de la base jurídica procedente**

Como se ha señalado anteriormente, el Tratado únicamente puede servir de base para la adopción de un acto como el propuesto por la Comisión. El derecho derivado invocado por la Comisión es, por lo tanto, irrelevante porque no puede ser parte de la base jurídica de la propuesta.

Por otra parte, una mera referencia general al TFUE no es suficiente, sino que los colegisladores deben modificar la propuesta estableciendo qué disposición, a la vista de la finalidad y del contenido de la propuesta, debe constituir la base jurídica del mismo. Dado que la finalidad y contenido son, tal como ya se ha indicado, la ejecución de la Política Agrícola Común en lo relativo a los aspectos recogidos en la propuesta, la base jurídica adecuada para la misma es el artículo 43, apartado 2 del TFUE.

## **VII. Conclusión y recomendación**

En vista de todo lo anterior, la base jurídica de la propuesta no cumple los requisitos fundamentales establecidos por el Tribunal de Justicia, puesto que no ofrece el grado de determinación suficiente en cuanto a su referencia a las disposiciones del Tratado y consiste en disposiciones de derecho derivado en cuanto al resto.

En su reunión del 20 de junio de 2018, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió, en consecuencia, por unanimidad<sup>2</sup>, recomendar a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural que adopte el artículo 43, apartado 2, del TFUE como base jurídica de la propuesta.

---

<sup>1</sup> Sentencia en *Parlamento/Consejo*, asuntos acumulados C-14/15 y C-116/15, ECLI:EU:C:2016:715, apartado 47. Respecto a este principio, véase también *Parlamento/Consejo*, asunto C-363/14, ECLI:EU:C:2015:579, apartado 43; *Parlamento/Consejo*, asunto C-540/13, ECLI:EU:C:2015:224, apartado 32; *Parlamento/Consejo*, asuntos acumulados C-317/13 y C-679/13, ECLI:EU:C:2015:223, apartado 42; *Parlamento/Consejo*, asunto C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, apartados 54 a 56.

<sup>2</sup> Estuvieron presentes en la votación final: Pavel Svoboda (presidente), Jean-Marie Cavada, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vicepresidenta), Axel Voss (ponente de opinión), Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, József Szájer, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka

Le saluda muy atentamente,

Pavel Svoboda